



5 Gestão Fiscal

A responsabilidade na Gestão Fiscal pressupõe a ação planejada e transparente na gestão dos recursos públicos, visando ao equilíbrio das contas públicas. Nesse intuito, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, denominada usualmente como lei de responsabilidade fiscal (LRF), introduziu um conjunto de normas de finanças públicas e limites a serem observados pelos chefes dos Poderes e Órgãos nela mencionados.¹

Dentre os instrumentos de transparência na gestão fiscal encontram-se:

- a) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, demonstrativo que consolida resultados dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) além do Ministério Público, previsto no artigo 165, § 3º, da Constituição Federal, de elaboração e publicação bimestral pelo Poder Executivo (arts. 52 e 53 da LRF);
- b) o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, demonstrativo elaborado por cada um dos titulares dos Poderes e Órgãos referidos no art. 20 da LRF, emitido ao final de cada quadrimestre, conforme art. 55 da referida Lei.

O RREO é publicado, portanto, em peça única (para todo o estado) a cada bimestre. Já os RGF, em número de cinco a cada quadrimestre, a saber: o do Poder Executivo², o do Poder Judiciário³, o do Ministério Público Estadual, órgão constitucional autônomo, o da Assembleia Legislativa do Estado e, por fim, o do Tribunal de Contas do Estado⁴, considerados estes como órgãos do Poder Legislativo. Os referidos relatórios devem ser publicados até trinta dias após o encerramento de cada bimestre/quadrimestre, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

A Resolução TC nº 18/2013 regulamentou a remessa desses relatórios pelos seus jurisdicionados⁵ ao Tribunal de Contas de Pernambuco, devendo tal envio ser efetuado ao SISTN⁶ – Sistema de Coleta de Dados Contábeis, observados os formatos estabelecidos pela STN. O acompanhamento dessas publicações, inclusive em meio eletrônico, e de sua remessa ao TCE-PE, permitiram constatar que foram observados os respectivos prazos legais.

¹ Poder Executivo, Poder Legislativo, neste abrangido o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

² Comporta toda a Administração Direta (Secretarias), além de fundações, autarquias e estatais dependentes.

³ Além da Unidade Gestora Tribunal de Justiça de Pernambuco (070001) comporta também o fundo FERM (Fundo Especial de Reparcelamento do Poder Judiciário), que funciona como UG 070002.

⁴ Além do Tribunal de Contas do estado (UG 020001) comporta o fundo FAPRE (Fundo de Reparcelamento do Controle Externo), que funciona sob a UG 020002.

⁵ Até dez dias após o encerramento do prazo legal para sua publicação.

⁶ O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (Anexo X do RREO) e o Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde (Anexo XVI do RREO), por não estarem disponíveis no SISTN, permanecem com a obrigatoriedade do envio da sua documentação ao TCE-PE impressa em papel e devidamente assinada pelos responsáveis, com os comprovantes de sua publicação, a cada bimestre e semestre, respectivamente, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 3º da Resolução TC nº 18/2013.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Ressaltamos que alguns desses demonstrativos serão objeto de análise em capítulos específicos deste relatório, a exemplo dos demonstrativos de educação e saúde (abordados nos capítulos 6 e 7 deste relatório), bem como análises adicionais relativas à abordagem meramente patrimonial, a exemplo da dívida estadual (verificada no item 4.3.2; capítulo Gestão Financeira e Patrimonial).

De início será abordada a **Receita Corrente Líquida** de 2015 do Estado de Pernambuco. Em seguida, serão reproduzidos os principais demonstrativos exigidos pela lei de responsabilidade fiscal que se utilizam da RCL como parâmetro para indicadores percentuais. Por fim, serão enfocados, dentro dos conceitos de Resultado Nominal e Primário, os valores disponibilizados pelo Estado em meio ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (lei complementar federal 101/2000) e ao Programa de Ajuste Fiscal (lei federal 9.496/1997), assumido pelo Estado ante a União, bem como outros indicadores constantes do referido Programa.

5.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

A Receita Corrente Líquida do Estado apurada no exercício de 2015 foi de R\$ 19.648.437.023,39 (R\$ 19,65 bilhões, em valores arredondados), tendo sido verificada uma variação de R\$ 1,17 bilhão (ou 6,35%) quando comparada com o exercício de 2014, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 18.475.020.080,82 (R\$ 18,47 bilhões). Diferentemente dos exercícios anteriores, a maior razão da elevação decorreu não do crescimento das Receitas Tributárias (que só subiram R\$ 398 milhões entre 2014 e 2015), mas sim das Receitas Patrimoniais (crescimento de R\$ 745 milhões no período), em virtude de um fato de ocorrência eventual: a licitação dos direitos de processamento da folha de pagamento do estado, por instituição financeira, que rendeu⁷ R\$ 696 milhões em dezembro/2015.

O quadro a seguir ilustra comparativo dos itens integrantes do cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, frente ao resultado do exercício anterior:

⁷ O total arrecado pelo estado com a operação foi de R\$ 767 milhões, sendo R\$ 696 milhões lançados em 07/12/2015 (2015IR0001713) e outros R\$ 71 milhões em 04/01/2016 (2016IR000161).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Tabela A - Resumo do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

Especificação	Em R\$		% crescimento
	Jan a dez de 2014 (A)	Jan a dez de 2015 (B)	
RECEITAS CORRENTES (I)	25.872.345.704,99	27.276.061.128,29	5,43%
Receitas Tributárias	14.621.954.155,48	15.020.076.303,68	2,72%
Receita de Contribuições	1.110.234.792,49	1.191.447.137,14	7,31%
Receita Patrimonial	304.803.980,26	1.050.395.796,29	244,61%
Receita Agropecuária	1.528.037,35	1.799.315,30	17,75%
Receita Industrial	961.826,40	701.004,25	-27,12%
Receita de Serviços	118.080.997,83	135.643.237,27	14,87%
Transferências Correntes	9.253.697.992,94	9.398.390.589,81	1,56%
Outras Receitas Correntes	461.083.922,24	477.607.744,55	3,58%
DEDUÇÕES (II)	7.397.325.624,17	7.627.624.104,90	3,11%
Transferências Constitucionais e Legais	3.551.252.773,58	3.619.895.136,29	1,93%
Contribuições do Plano de Seg. Soc. do Servidor	864.485.575,94	930.674.495,60	7,66%
Compensação Financeira entre R.Prev.	13.999.324,99	10.669.722,10	-23,78%
Dedução de Receita p/ Formação FUNDEB	2.967.587.949,66	3.066.384.750,91	3,33%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	18.475.020.080,82	19.648.437.023,39	6,35%

Fonte: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, quadro 41 do Balanço Geral do Estado, e eFisco.

O crescimento em valores nominais (a preços correntes, portanto) em 6,35% revela, na verdade, um crescimento negativo no período quando comparado aos índices inflacionários do exercício de 2015⁸. Quando, por exemplo, é aplicado o IPCA⁹ como índice de atualização (10,6735% de variação em 2015), o percentual resultante indica um crescimento real negativo de 3,91%. Evidentemente, este percentual real varia, em pequena escala, a depender do índice aplicado. Mas como os principais índices monetários se situaram entre 10% e 11%, observa-se uma redução efetiva da RCL em 2015 qualquer que seja o índice considerado.

Nota-se que o componente que mais interferiu para o crescimento da RCL do estado abaixo da inflação foi o das Receitas Tributárias, que observaram elevação de apenas 2,72% no período.

Comparativo com outros estados

Para fins de contextualizar a variação verificada no estado em 2015, ilustramos no quadro a seguir a RCL a preços correntes (em valores nominais) dos três maiores estados do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará) no referido exercício, bem como, adicionalmente, reproduzimos as RCLs dos estados de São Paulo e Amapá, respectivamente o estado de maior Receita Corrente Líquida e o de segunda menor RCL¹⁰ da federação. Também são abaixo reproduzidos os números da RCL referentes aos últimos cinco anos.

⁸ Se aplicada a variação do IPCA de 2015 à RCL medida ao final de 2014, o valor que deveria ser obtido ao final de 2015 da RCL seria aproximadamente R\$ 20,44 bilhões, valor todavia não alcançado no exercício.

⁹ Índice de Preços ao Consumidor-amplo, calculado pelo IBGE.

¹⁰ Não obtivemos, em consulta eletrônica, os dados do estado de Roraima, de RCL supostamente inferior ao do estado do Amapá.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Tabela B - Receita Corrente Líquida de estados - Em R\$ bilhões

Ano	CE	PE	BA	AP	SP
2011	10,97	14,55	19,23	2,87	108,05
2012	12,13	15,61	21,62	3,34	115,37
2013	13,28	17,17	23,08	3,53	129,47
2014	14,4	18,47	25,87	4,02	135,63
2015	15,18	19,65	27,21	3,88	140,4

Fonte: Sítios eletrônicos dos estados, secretarias de fazenda ou assembleias legislativas.

Verificado apenas o ano de 2015, em comparação com o anterior, tem-se que nenhum dos estados da amostra acima experimentou crescimento real líquido (crescimento, após descontada a inflação) no período. Ou seja, além de Pernambuco, os estados da Bahia, Ceará e São Paulo tiveram crescimento em valores nominais que, na prática, revelaram reduções efetivas, quando descontada a inflação do período. Já o estado do Amapá teve variação negativa, inclusive a valores nominais. Quando a comparação se restringe aos estados da Bahia e Ceará apenas, Pernambuco ainda experimentou elevação ligeiramente superior a estes, visto ter elevado sua RCL em 2015 (a valores nominais) o percentual de 6,35% contra 5,18% e 5,41%, respectivamente.

No comparativo acumulado entre 2011 e 2015, no entanto, a elevação da RCL de Pernambuco foi de 35,05% apenas, quando a Bahia e o Ceará experimentaram, respectivamente, 41,5% e 38,4% de crescimento.

A análise acima se prende apenas ao comportamento da RCL. Para fins de uma contextualização mais ampla, necessário confrontar tais elevações com outros indicadores estaduais, notadamente o do comportamento da dívida estadual, como mais adiante expresso.

5.2 Disponibilidade de Caixa

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, inserido no rol daqueles exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, objetiva que o administrador dê transparência às disponibilidades financeiras de final de exercício e apure, em meio a esta, a parcela comprometida imediatamente, como valores inscritos em Restos a Pagar e outros compromissos registrados no Passivo Financeiro¹¹ do estado, cálculo que indica montante caracterizável como “suficiência financeira”.

¹¹ Embora tenha sido transposto para um quadro auxiliar do Balanço Patrimonial pela nova Contabilidade Pública (que privilegiou o conceito de Ativo Circulante), o Passivo Financeiro continua registrando as obrigações de natureza extraorçamentária, tais como consignações em pagamento, e continua sendo evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

A partir do exercício de 2015, o referido demonstrativo teve a coluna “Obrigações Financeiras” seccionada em três subcolunas, das quais duas pertinentes a Restos a Pagar e outra relativa a “demais obrigações financeiras” (trata, essa última, de outros itens do Passivo Financeiro do estado). Por tal razão, o demonstrativo, que conserva a sua finalidade de informar a suficiência financeira do ente federativo, passou a ser denominado “demonstrativo de disponibilidade de caixa e dos restos a pagar”.

Esta suficiência financeira é ilustrada nos quadros 62 (demonstrativo do Poder Executivo) e 61 (demonstrativo consolidado de todos os Poderes) do Balanço Geral do Estado.

Quando seccionada a coluna “Obrigações Financeiras”, viu-se, no caso concreto, que a subcoluna “RP não processados” reproduziu o valor nulo (zero) exposto na contabilidade, enquanto que a de “RP processados” foi dividida em obrigações geradas no próprio ano e saldos de RP processados pendentes de exercícios anteriores.

O quadro 61, referente às disponibilidades de todo o estado (após consolidação geral entre Poderes), é transcrito a seguir e será objeto de comentários reiterados ao longo desse subitem 5.2:

DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR
LRF, Art.55, inciso III, alínea "a" - Anexo V

Tabela C

Em R\$

Destinação de Recursos (a)	Disponibilidade de caixa bruta (b)	RP Processados – origem anos anteriores (c)	RP Processados – origem no próprio exercício (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)	Disponibilidade de Caixa Líquida (f)
<i>Receita Vinculada à Educação</i>	372.644.241,11	12.279.734,50	257.152.274,61	0,00	103.212.232,00
Recursos Ordinários	286.655.242,08	10.835.788,29	174.509.564,41		101.309.889,38
Recursos do FUNDEB	85.988.999,03	1.443.946,21	82.642.710,20		1.902.342,62
<i>Receita Vinculada à Saúde</i>	280.460.583,49	15.124.048,09	259.162.188,09	0,00	6.174.347,31
Recursos Ordinários	-52.784.299,16	4.731.302,51	188.935.858,95		-246.451.460,62
Recursos do SUS exclusive convênios	333.244.882,65	10.392.745,58	70.226.329,14		252.625.807,93
<i>Recursos de Convênios a Fundo Perdido</i>	860.039.841,48	5.407.293,73	23.883.019,46	0,00	830.749.528,29
<i>Recursos de Operações de Crédito</i>	606.086.271,64	4.198.708,83	42.125.210,26	0,00	559.762.352,55
<i>Recursos do Salário-educação</i>	63.407.371,72	6.957,00	33.069.115,76	0,00	30.331.298,96
<i>Recursos da CIDE</i>	10.234.472,87	0,00	455.886,31	0,00	9.778.586,56
Total dos Recursos Vinculados (I)	2.192.872.782,31	37.016.742,15	615.847.694,49	0,00	1.540.008.345,67
<i>Recursos Ordinários, Extraorçamentários e Demais Recursos não vinculados</i>	1.149.594.711,80	22.500.783,87	353.096.364,19	1.481.334.412,78	-707.336.849,04
Total dos Recursos Não Vinculados (II)	1.149.594.711,80	22.500.783,87	353.096.364,19	1.481.334.412,78	-707.336.849,04
Total III = (I + II):	3.342.467.494,11	59.517.526,02	968.944.058,68	1.481.334.412,78	832.671.496,63
<i>Regime Próprio de Previdência dos Servidores</i>	156.903.181,97	0,00	102.282,88	158.647.185,28	-1.846.286,19

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2015, Quadro 61.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

A informação principal trazida pelo demonstrativo acima é de que o Poder Executivo detinha ao final de 2015 uma disponibilidade financeira de R\$ 3,34 bilhões (coluna “b”), mas que, após verificados os comprometimentos imediatos (obrigações de curto prazo; colunas “c” + “d” + “e”), no valor de R\$ 2,51 bilhões, restava uma disponibilidade financeira líquida da ordem de R\$ 832,6 milhões¹², ilustrado na coluna “f”. Este total líquido era reconhecido pela Contabilidade do estado ao final de 2015 decomposto, por Unidade Gestora e por fontes de recursos, na conta contábil 8.9.1.1.1.01.00. Logo, a suficiência financeira do estado, ao final de 2015, estava mensurada em R\$ 832,6 milhões, apesar do saldo “livre” em contas bancárias ser superior a R\$ 3,34 bilhões.

Disponibilidades líquidas negativas na fonte Tesouro

A princípio, se houvesse controle rigoroso dos saldos de disponibilidades pelo estado (com bloqueio de uso pelo eFisco), o demonstrativo de disponibilidade de caixa acima trazido (quadro 61) não traria saldos líquidos (expostos na coluna “f”) com posição invertida (negativos, portanto). Todavia, esses eventos de valores negativos nessa coluna permanecem ocorrendo. Na prática, valores líquidos de disponibilidades “negativos” nesta coluna “f” significam o reflexo de práticas reiteradas (no caso, ocorridos em 2015 e em vários exercícios anteriores) em que o estado se utilizou de uma determinada fonte de recursos para processar despesas que, a rigor, deveriam se utilizar de fonte de recurso diversa.

Em resumo, a situação é: 1. o estado dispõe de dinheiro suficiente pra efetuar um determinado pagamento; 2. quando do seu processamento orçamentário (empenho e liquidação), precisa vinculá-lo orçamentariamente a uma fonte de recurso específica quando do empenho (por exigência legal, reproduzida no sistema eFisco); 3. não tendo saldo “livre” nessa fonte, ainda assim vincula a esta, o que promove a inversão do saldo (que deveria ser sempre positivo) para um valor negativo (invertido).

Essa fonte que teve o saldo invertido culminou “tomando emprestado” recursos financeiros que embora fossem disponíveis ao estado, eram vinculados a outras fontes de recursos. E, continuado o mesmo processo, o saldo invertido se agrava. Destaca-se, quanto a isso, o saldo invertido (negativo) da fonte 0101, que em 31/12/2015 já alcançava R\$ 3.031.863.485,13 (R\$ 3,03 bilhões, contra R\$ 1,71 bilhão em 2014).

Visualizada a conta contábil de controle existente no e-Fisco¹³, vê-se que eram existentes, na posição 31/12/2015, 63 fontes orçamentárias distintas¹⁴, das quais

¹² No final do ano anterior (2014), o total de disponibilidades líquidas era de R\$ 1,25 bilhão.

¹³ Conta contábil 8.9.1.11.01.00. Além das fontes discriminadas no quadro ilustrado, outras 15 fontes criadas na Contabilidade do Estado encontravam-se com saldo zero ao final de 2014.

¹⁴ Algumas fontes tiveram o saldo remanejado para a fonte 0140, tais como: Operação de Crédito – FNDE – Prog Em Federal e BNDES Estados (130); Progr. Multissetorial de Apoio Des. Sustentável de PE – BNDES (131); Programa Multissetorial de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco-BNDES Estados II (132); Recursos de Operação de Crédito para Políticas de Desenvolvimento - DPL (Lei nº 14.443/2011 (133); Recursos do Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura de Áreas Portuárias - BNDES/SUAPE (134); Recursos do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

28 apresentavam saldo inexistente (zero) e as demais 35 fontes, com algum saldo contábil (positivo ou negativo). Além da fonte 0101, outras quatro ilustravam saldo contábil (de disponibilidades) invertido quando consolidados os saldos parciais dentro do Poder Executivo do estado¹⁵. O quadro a seguir demonstra como estava contabilizada no e-Fisco esta repartição das disponibilidades líquidas do estado por Órgão e Poder UG em 31/12/2015:

Proinveste/FINISA - Caixa Econômica Federa (135); Recursos do DPL II (BIRD) (136); Recursos do PBL II – Procofins (137). Oper. Crédito – Adm. Indireta (243)

¹⁵ Fontes 0101 (recurso não vinculado); e 145, 248, 255 e 271 (recursos vinculados).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

(3.132.578.043,35)

Tabela D – Quadro Resumo de Disponibilidades do Estado em 31/12/2015, por fontes de recursos – Em R\$

Fonte (nº)	Assembleia Legislativa (AL)	Tribunal de Contas (TCE)	Escola de Contas (ECPBG)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Poder Executivo (Adm. Direta)	Poder Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Ordinários (101)	38.965.751,36	34.784.708,87	112.384,37	11.127.882,89	15.723.830,73	-2.935.364.948,11	-197.213.095,24	-3.031.863.485,13
Convênios a fundo perdido (102)	-	-	-	-	-	759.768.635,48	30.559.134,74	790.327.770,22
Operações de Crédito (103)	-	-	-	-	-	307.367.800,13	-487.093,29	306.880.706,84
Diretamente Arrecadados (104)	10.521.033,16	22.095.163,39	6.506,00	-	2.600.185,75	183.268.991,30	-9.787.710,86	208.704.168,74
Salário-educação (105)	-	-	-	-	-	30.477.256,32	-145.957,36	30.331.298,96
Recursos do INDESP (108)	-	-	-	-	-	1.503.588,11	0,00	1.503.588,11
FUNDEB (109)	-	-	-	-	-	1.672.328,65	230.013,97	1.902.342,62
Recursos de Outras Transf. Voluntárias (110)	-	-	-	-	-	0,00	0,00	1.688.500,00
Recursos de Alienação de Ações da COMPESA - Adm. Direta (112)	-	-	-	-	-	-35.485,81	35.485,81	0,00-
Loterias e Bingos (114)	-	-	-	-	-	0,00	289,75	289,75
FAPRE (115)	-	9.043.997,89	-	-	-	9.316,34	85,00	9.053.399,23
FECEP (116)	-	-	-	-	-	190.348.346,55	-12.579.361,14	177.768.985,41
CIDE (118)	-	-	-	-	-	0,00	9.778.586,56	9.778.586,56
Conta Única – Proj Resp Social (119)	-	-	-	-	-	735.119.486,99	-13.611.423,80	721.508.063,19
Recursos decorrentes Conta Única p/ Modern. Adm. do Sistema (120)	-	18.206.108,54	-	-	-	2.189,16	0,00	18.208.297,70
Alien. de Outros Ativos -Direta (121)	500,00	1.854.035,47	-	228.603,42	362.540,68	35.432.898,53	-	37.878.578,10
Recursos do FECSE (123)	-	-	-	-	-	4.682.543,79	0,00	4.682.543,79
Recursos do FERM - TJPE (124)	-	-	-	253.031.346,43	-	40.571.730,53	313.968,36	293.917.045,32
Fundo de Aperfeiçoamento das Ativid. Fazendárias – FAAF (125)	-	-	-	-	-	11.360.165,48	0,00	11.360.165,48
Compens. Financeira de Recursos Hídricos (126)	-	-	-	-	-	23.559.677,23	495.212,59	24.054.889,82
Compens. Financeira de Recursos Minerais (127)	-	-	-	-	-	3.664.932,05	-124.778,40	3.540.153,65
Comp. Financ. Recursos Fundo de	-	-	-	-	-	8.526.150,54	-1.834.884,86	6.691.265,68



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Fonte (nº)	Assembleia Legislativa (AL)	Tribunal de Contas (TCE)	Escola de Contas (ECPBG)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Poder Executivo (Adm. Direta)	Poder Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Petróleo (128)								
Oper. de crédito multissetoriais (140)						253.132.960,34	-251.314,63	252.881.645,71
Recursos SUS Excl. Convênios (144)	-	-	-	-	-	835.078,55	221.882.359,95	222.717.438,50
Recursos do FEV(145)						-36.849.038,19	0,00	-36.849.038,19
Recursos de Outras Transferências Recebidas – Adm. Direta (172)						734.700,00		734.700,00
Recursos Próprios – Adm. Indir (241)	-	-	2.145.726,35	-	-	192.320.873,73	11.930.014,74	206.396.614,82
Convênio a Fundo Perdido (242)	-	-	-	-	-	769.334,19	39.652.423,88	40.421.758,07
SUS (exclusive convênios) (244)	-	-	-	-	-	-964.644,52	30.873.013,95	29.908.369,43
FDS – Adm. Indireta (245)	-	-	-	-	-	2.209.934,53	17.714.736,39	19.924.670,92
FURPE (246)	-	-	-	-	-	309.812.811,20	11.271.899,93	321.084.711,13
Funcultura - Adm. Indireta (248)	-	-	-	-	-	1,90	-2.199.668,77	-2.199.666,87
Outras Transfer. Voluntárias (250)	-	-	-	-	-	-	3.749,75	3.749,75
Alienação de Outros Ativos (251)	-	-	-	-	-	-31.672,89	2.195.212,10	2.176.859,21
Captados para Aumento de Capital Diverso (255)	-	-	-	-	-	-4.827.463,13	-1.106.237,91	-5.933.701,04
Captados para Aumento de Capital Ambiental (261)	-	-	-	-	-	140.163.596,05	29.250.775,58	169.414.371,63
Recursos Ord. Oriundos FES-PE (271)	-	-	-	-	-	-1.786.279,66	-12.453.360,82	-14.239.640,48
Total	49.487.284,52	85.984.014,16	2.277.936,72	264.387.832,74	18.686.557,16	257.455.795,36	154.392.075,97	832.671.496,63

Fonte: Conta 8.9.1.11.01.00, no sistema e-Fisco, posição “013” (exercício de 2015).

R\$ 411.847.871,33



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

A soma dos saldos de disponibilidades financeiras líquidas constantes apenas do Poder Executivo (soma das colunas “administração direta” e “administração indireta”) no quadro acima alcança R\$ 411.847.871,33, valor este reproduzido também como disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo no seu demonstrativo de disponibilidades (quadro 62 do Balanço Geral do Estado), enquanto que o valor total de R\$ 832.671.496,63, ilustrado na tabela acima, é o valor trazido no quadro 61 do balanço geral do estado (disponibilidades financeiras líquidas totais, compreendidos os dados dos demais Poderes e Ministério Público conjuntamente com as disponibilidades do Executivo).

Na prática, a existência de saldos negativos informa duas possibilidades, aplicadas durante os últimos exercícios: a) que o estado usou recursos vinculados para despesas com finalidades diferentes da vinculação do recurso; b) que o estado, ao aplicar recursos na finalidade vinculada correta, informou por equívoco a fonte 0101 (ou outra fonte já deficitária) quando emitiu notas de empenho. Em ambas as hipóteses, é verificada deficiência grave no controle de fontes (se existente e permanente esse controle, todos os saldos parciais deveriam, *a priori*, ser positivos).

Resumidamente, então, tem-se: o saldo total de disponibilidades líquidas do estado (R\$ 832 milhões) é de fato ilustrado de forma global na sua contabilidade, mas quando questionado a que fontes de recursos este valor total discriminadamente estaria vinculado, a mesma contabilidade fornece como informação situações de empréstimos entre fontes diversas sem perspectivas de regularização num curto prazo. O saldo negativo (invertido) da fonte 0101 é o seu maior indicativo.

Deve-se frisar que, à exceção das fontes de recursos ordinários 0101, que constitui fonte não vinculada¹⁶, as outras quatro fontes com saldo invertido têm destinação específica, sujeitas à verificação de suas aplicações conforme as normas que as criaram.

Tem-se, então, que o estado ainda não viabilizou controles efetivos, sobretudo dentro do Poder Executivo, quanto à prevenção de novas inversões de saldos contábeis, e estudar meios efetivos de correção do saldo hoje invertido.

Contextualização do problema de saldos de disponibilidades invertidos e medidas tomadas pelo estado

De início, necessário expor como funciona a dinâmica do saldo de disponibilidades financeiras quando segmentado por fontes de recursos.

Os saldos de cada fonte aumentam quando da arrecadação da receita (nesse estágio é efetuada a indicação, com classificação contábil, da fonte conforme a sua origem). Esse mecanismo funciona como um “carimbo virtual” que identifica recursos das mais diversas origens que estejam juntos numa mesma conta corrente. Por sua vez,

¹⁶ Os recursos da fonte 0241, apesar de não estarem vinculados a nenhum tipo de despesa, se encontram submetidos à utilização exclusiva da entidade da administração indireta que os arrecadou, tendo, logo, uma vinculação por órgão/entidade.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

esses saldos sofrem redução quando do processamento da despesa¹⁷. Assim, para que existam valores negativos na tabela acima, houve necessariamente o ato de empenhar uma despesa (e posteriormente liquidá-la), indicando uma fonte de recursos que ali era insuficiente. Por sua vez, tais empenhos são submetidos à fonte indevida após a sua disponibilização pela Diretoria de Administração Financeira do Estado (SEFAZ), responsável pela distribuição das quotas de programação financeira. Note-se que as ocorrências de saldos negativos, vistas na tabela acima, são exclusivas do Poder Executivo, o que denota que os demais Poderes (Judiciário e Legislativo) e órgãos (TCE e MPPE) mencionados no art. 20 da LC 101/2000 possuem restrições ou exercem um controle de empenho por fontes que de fato é flexibilizado pelo Poder Executivo a si mesmo.

Note-se, nesse contexto, que o saldo negativo¹⁸ da fonte 0101 no estado (de R\$ 3,031 bilhões) é decisivamente influenciado pelos dados do Poder Executivo, que, visto isoladamente, tem saldo negativo de R\$ 3,132 bilhões.

A defasagem progressiva da fonte 0101 e sua forma de evidenciação no demonstrativo de disponibilidades de caixa

De antemão, deve-se voltar ao Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa e de Restos a Pagar trazido mais acima para uma melhor compreensão. Vimos que os valores líquidos ilustrados naquele demonstrativo (coluna “f”) em algumas situações representam saldos de disponibilidades de fontes específicas, noutras contemplam mais de uma fonte, ou seja, representam agrupamentos de saldos de fontes de recursos¹⁹. Assim, a linha “Recursos do Salário-educação” corresponde apenas à fonte de recursos 0105 da contabilidade estadual, que possui nome idêntico. Por sua vez, a linha “Recursos de Convênios a Fundo Perdido” é constituída pela soma das fontes 0102 e 242.

De modo geral, verificada a conta de controle 8.9.1.11.01.00 no sistema eFisco, pode-se oferecer as seguintes correlações entre fontes de recursos e linhas ilustradas no demonstrativo:

Tabela E – Correlação Demonstr. de Disponibilidades X fontes de recursos na Contabilidade

“Linha” no Demonstrativo de Disponibilidades	Valor (R\$)	Fontes de Recursos Correspondentes na Contabilidade estadual
Recursos do FUNDEB	1.902.342,62	0109
Recursos do SUS exclusive convênios	252.625.807,93	0144 + 0244
Recursos Convênios a Fundo perdido	830.749.528,29	0102 + 0242
Recursos de Operações de Crédito	559.762.352,55	0103 + 0140
Recursos do Salário-educação	30.331.298,96	0105
Recursos da CIDE	9.778.586,56	0118

Fonte: e-Fisco 2015, conta 8.9.1.11.01.00.

¹⁷ A partir da nova estruturação do Plano de Contas estadual em 01/01/2014, o estado transportou para a nova estruturação os saldos líquidos das fontes de recursos na conta de controle 8.9.1.1.1.01.00 (Recursos Orçamentários por fonte), que é creditada quando da arrecadação de receita estadual e debitada por ocasião da liquidação da despesa (tal como o era a conta 1.9.3.29.02.00 na estruturação anterior). Em paralelo a isso, o PCASP criou, também em 01/01/2014, uma nova conta (8.2.1.1.1.00.00), que também mede as disponibilidades financeiras líquidas, mas que efetua essa dedução já por ocasião do empenho (Disponibilidade por Destinação de Recursos).

¹⁸ Ao término do exercício anterior (2014), esses valores eram de R\$ 1,71 bilhão.

¹⁹ A recomendação é que todos os recursos vinculados sejam ilustrados em linhas específicas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Com relação à fonte 0101, não relacionada no quadro acima, que tinha saldo invertido de R\$ 3.031.863.485,13 em 31/12/2015, a correlação é um pouco mais complexa. O saldo encontra-se distribuído em três linhas do demonstrativo, estando a maior parte exposta na seção de Recursos Não Vinculados (linha “Recursos ordinários, extraorçamentários e demais recursos não vinculados”). As outras duas “partes” são representadas na seção de Recursos Vinculados, nas linhas denominadas “Recursos Ordinários” (tanto de Saúde quanto de Educação), como melhor sintetizado indicado:

Tabela F – Correlação Demonstr. de Disponibilidades X fontes de recursos na Contabilidade

“Linha” no Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa	Valor no demonstrativo	Parcela Contábil	Fontes
Receita Vinculada à Educação Recursos Ordinários	101.309.889,38	101.309.889,38	Parte do saldo da Fonte 0101
Receita Vinculada à Saúde Recursos Ordinários	(246.451.460,62)	(246.451.460,62)	Parte do saldo da Fonte 0101
Recursos Ordinários, Extraorçamentários e Demais Recursos não Vinculados (integra Recursos Não Vinculados)	(707.336.849,04)	(2.886.721.913,89) 2.179.385.064,85	Parte da Fonte 0101 Saldos totais das fontes 104, 108, 114, 115, 116, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 145, 172, 241, 245, 246, 248, 250, 251, 255, 261 e 271

Fontes: Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar (RGF 3º quadrimestre); e Fisco.

Ou seja: o saldo invertido (negativo) da fonte 0101, de R\$ 3,03 bilhões avançou a um nível tão expressivo que nem a soma dos saldos de 25 fontes de recursos vinculadas (agrupados indevidamente à fonte 0101 no demonstrativo) é suficiente a tornar positivo o saldo da linha de “recursos não vinculados”, vez que a estas fontes foi adicionado uma parcela de saldo negativo da fonte 0101 de R\$ 2,89 bilhões.

Diz-se que o agrupamento da fonte 0101 com essas 25 fontes é indevido porque o Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado ao exercício de 2015 não autoriza a aglutinação de fontes vinculadas, como de fato são essas 25 fontes, à seção de “Recursos Não Vinculados”, conforme abaixo transcrito:

A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Como exemplos de vinculações de recursos, temos: recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, à manutenção e desenvolvimento do ensino, ao regime próprio de previdência do servidor e às operações de crédito com finalidade específica. A vinculação de recursos não se confunde com o montante utilizado para o cumprimento dos diversos limites impostos pela legislação (saúde, educação, etc), os quais possuem suas regras próprias. A partir das vinculações estabelecidas por lei, a contabilidade deve ser capaz de refletir essas vinculações. Na inscrição, deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso. Desse modo, o demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, **segregado por vinculação de recursos**. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Por exemplo, no caso das receitas de impostos em despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde, a que se refere o art. 77 do ADCT, esses recursos somente deverão ser usados para aplicação em despesas com saúde, sob pena de violar o dispositivo constitucional. Nesse sentido, a disponibilidade de caixa líquida que resulte dessas receitas não poderá ser utilizada para inscrição de Restos a Pagar não processados que não sejam vinculadas a ações e serviços públicos de saúde. Por isso, a necessidade de separação dos montantes de disponibilidade de caixa e obrigações financeiras **por recurso vinculado**. Cabe observar que, mesmo no caso de o sistema de contabilidade não propiciar a extração das informações por recurso vinculado, **o gestor deve ser capaz de emitir o demonstrativo**, considerando a necessidade de controle fiscal para averiguar o atendimento aos normativos, particularmente o art. 42 da LRF [...]” (grifos nossos).

Entendemos, logo, que no Demonstrativo de Disponibilidades Líquidas publicado pelo Estado (reproduzido nesse capítulo como Tabela “C”) a seção de Recursos Não Vinculados deveria, em benefício do Princípio da Transparência, apresentar o saldo de disponibilidade líquida (coluna “f”) com o valor negativo de R\$ 2.886.721.913,89 (R\$ 2,89 bilhões) e não em R\$ 707 milhões como ali apresentado. Procedido assim, os saldos das 25 fontes que foram agrupados pelo estado à fonte 0101, no demonstrativo de disponibilidade de caixa (que somam R\$ 2.179.385.064,85), seriam apresentados “linha a linha” na parte adequada: a de Recursos Vinculados.

A decomposição do saldo de disponibilidades da fonte 0101 em 31/12/2015, por sua vez, revela que 49 UGs da administração direta e 25 UGs integrantes da administração indireta apresentaram na referida data saldo contábil invertido (negativo) de disponibilidades nessa fonte. Nem o Poder Judiciário nem o Legislativo, bem como os órgãos autônomos TCE e MPPE, apresentaram-se nessa condição, o que demonstra que a inexistência do referido controle é exclusiva do Poder Executivo.

Somente a Unidade Gestora 150102 (SEFAZ-DAFE), que integra o Poder Executivo, expunha um saldo invertido da fonte 101 de R\$ 2,69 bilhões. De forma também relevante nessa distorção, aparecem a UG Encargos Gerais do Estado – Recursos sob supervisão da SEFAZ (290301) e o Fundo Estadual de Saúde (530401) e a Secretaria de Educação (140101). E em menor escala, outros órgãos e entidades, como adiante ilustrado:

Saldos Contábeis Invertidos de Disponibilidades (Fonte 0101)

Código	Unidade Gestora	Valor
150102	SEFAZ-DAFE	(2.700.071.914,15)
530401	Fundo Estadual de Saúde	(131.618.772,83)
140101	Sec. de Educação	(98.612.136,57)
290301	Enc. Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da SEFAZ	(84.003.108,42)
560801	EMPETUR	(22.535.271,91)
130201	Sec. Exec. de Ressocialização	(25.292.170,89)
	Subtotal (I)	(3.062.133.374,77)
	Outras UGs do Poder Executivo (II)	(70.444.668,58)
	Total Poder Executivo (III) = I + II	(3.132.578.043,35)
	UGs Demais Poderes (IV)	100.714.558,22
	Total Estado (V) = III + IV	(3.031.863.485,13)

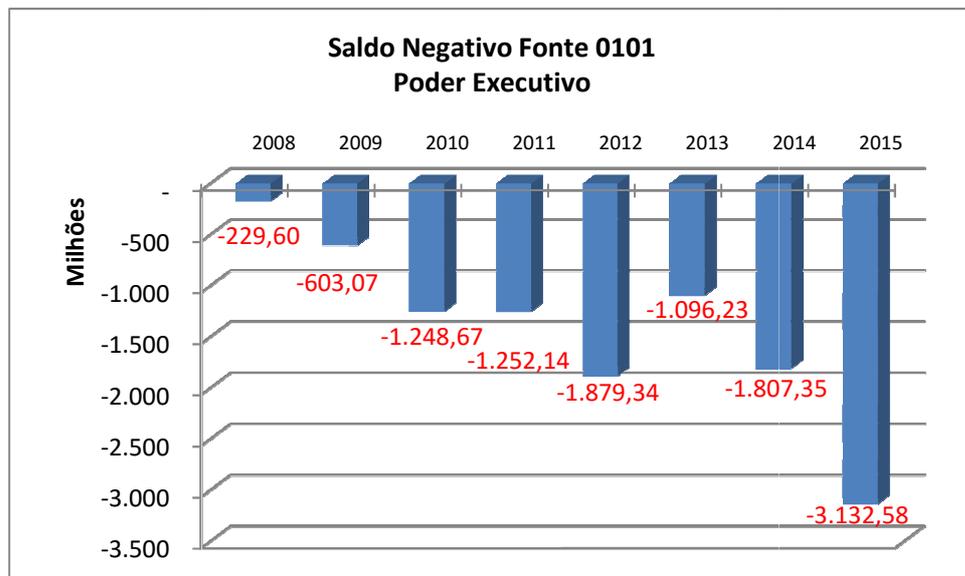
Fonte: e-Fisco, conta 8.9.1.11.01.00 (consulta seccionada por fontes).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Fica evidente que a falta de controle está intrínseca ao Poder Executivo.

Vê-se, mais amplamente, que o saldo da fonte 0101 “recursos ordinários” (que tem utilização livre) vem sendo utilizado de forma flexível quanto a tais controles há alguns exercícios, com as consequências potencializadas especialmente a partir do exercício de 2009. Ali, em 01/01/2009, tal saldo (advindo de 31/12/2008) era negativo em cerca de R\$ 229 milhões no Poder Executivo. A situação invertida da fonte 0101 já sinalizava a possibilidade de recursos de fontes vinculadas estarem sendo empregadas em despesas ordinárias, ou simplesmente a ausência de controle quando do empenho pelas setoriais contábeis. A partir desse exercício de 2009, esse saldo invertido (da fonte 0101, no Poder Executivo) foi agravado progressivamente, quando então saltou de R\$ 229 milhões negativos (31/12/2008) para os R\$ 3,13 bilhão negativos (31/12/2015), como visualizado no gráfico a seguir:



Apesar de algumas medidas terem sido tomadas por proposição do grupo de trabalho criado pelo Decreto Estadual 39.248, de 04/04/2013, inclusive com evento de remanejamento²⁰ de saldo interfuentes (em 31/12/2013), a fonte 0101 permaneceu durante todo esse período com saldo invertido, de forma pulverizada a várias Unidades Gestoras do Poder Executivo e em ordem de grandeza relevante em várias delas.

²⁰ A principal medida foi a reclassificação entre fontes de um total de disponibilidade líquida de R\$ 833.671.325,61 (R\$ 833,67 milhões) antes do encerramento contábil daquele exercício, total esse que se encontrava disponível nas fontes 0133, 0136 e 137, sendo remanejados os respectivos saldos disponíveis em contas do estado de fontes 0133, 0136 e 0137 para a fonte 0101. Esse valor representa o total de 8.414 Notas de Empenho processadas entre 2012 e 2013 que originariamente deduziram a fonte 0101, mas que deveriam ter indicação de uma daquelas três primeiras fontes tiveram indicação da fonte 0101. Após exame de auditoria por amostragem, foi verificada a procedência do remanejamento ali efetuado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Em 2015, equipe desta Divisão procedeu a trabalho de acompanhamento (deflagrado pelo PETCE nº 5408/2014) com vistas a aferir a eficácia das medidas implantadas pelo estado com vistas a equacionar a inversão de saldos, ao final do que foi concluída a insuficiência de medidas para o fim pretendido. Entre as recomendações do referido acompanhamento, foram propostas como medidas adicionais: a pesquisa de novos eventos passados, que ensejassem remanejamento entre fontes, com indicação do rol exaustivo de notas de empenho, e a implantação de ferramenta de bloqueio através de sistema (e-Fisco) nas hipóteses de empenhos desprovidos de saldo na fonte indicada. Tais medidas, até a presente data, não foram implementadas, tampouco outras que possibilitassem sinalizar a resolução, em prazo médio, da inversão do saldo de fontes no Poder Executivo.

Importante ressaltar que não é um simples remanejamento de fontes que virá solucionar o problema acima. Necessário mesmo é que o estado consiga prevenir que recursos de fontes vinculadas sejam aplicados em despesas de finalidade diversa ou tenham indicação equivocada da fonte recurso pelas setoriais contábeis quando do empenho das despesas.

Em razão disso, e sobretudo do fato de a inversão de saldo da fonte 0101 ter alcançado cifra superior a 10% do total do orçamento do estado, recomendamos que o estado implante controles efetivos que propiciem, a partir de exercícios seguintes a esse exame de contas, o estancamento dessa reversão no Poder Executivo e, paralelamente, indique rol de lançamentos nos últimos 7 anos (2009 a 2015) que quantifiquem quanto desses R\$ 3,13 bilhões de valor invertido na fonte 0101 foram ocasionadas por equívocos de classificações contábeis (indicação da fonte 0101 quando na verdade a fonte a ser informada seria outra, diversa) para fins de remanejamento de saldo interfontes, à semelhança do verificado ao final do exercício de 2013 em atendimento à recomendação efetuada por grupo de trabalho designado do Decreto Estadual 39.248, de 04/04/2013.

5.3 Dívida Consolidada (limite geral < 200% da RCL)

Em 2015, a dívida consolidada do Estado, nos moldes definidos pela STN, apresentou a seguinte composição:

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (resumo) – tabela 5.3.a

ESPECIFICAÇÃO	Em R\$ SALDO EM 31/12/2015
DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) (I)	16.261.118.912,77
Dívida mobiliária	0,00
Dívida contratual	15.734.003.947,71
Interna	8.343.273.552,01
Externa	7.390.730.395,70
Precatórios Posteriores a 05/05/2000	527.114.965,06
(-) DEDUÇÕES (II)	2.026.329.560,88
Disponibilidades de Caixa Bruta	2.909.519.115,92
Demais Haveres Financeiros	144.433.103,62
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	-1.027.622.658,66
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) = (III) = (I) – (II)	14.234.789.351,89



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	19.648.437.023,39
% da DCL sobre a RCL	72,45%

Fonte: Quadro 58 do Balanço Geral do Estado 2015, pág 454.

Os valores constantes do quadro acima revelam, como dado preliminar, que a dívida consolidada líquida do Estado ainda se encontra dentro do “limite geral de comprometimento”, que é de 200% da sua Receita Corrente Líquida, como definido pela Resolução do Senado Federal 43/01. Este teto, definido logo após a LC 101/2000 (lei de responsabilidade fiscal) trata de “estoque” (saldo acumulado) máximo admitido para a dívida consolidada do ente da federação.

Deve-se ressaltar, contudo, que a análise do limite deve sempre ser contraposta a outras verificações. Uma delas, a de ocorrência de crescimento real negativo da RCL, como aferido em 2015. Outras, em razão do volume de operações efetuadas no exercício e da capacidade de pagamento do ente federativo, conforme será pontuado respectivamente nos itens 5.4 e 5.5.

De todo modo, vista apenas a DCL do estado, verificou-se somente entre o final de 2014 e o término de 2015, um aumento de R\$ 10,69 bilhões para R\$ 14,23 bilhões (33,09%). Descontada a inflação (considerada a variação do IPCA), o aumento real da DCL em 2015, ao invés dos 33,09%, foi de 20,26%. Esse aumento significativo foi verificado, em maior ou menor proporção, de forma ampla nos demais estados da Federação que tinham contratos vigentes junto a instituições internacionais, em vista da desvalorização do real frente ao dólar americano em 32,87% em 2015.

Frise-se que a definição, pela lei de responsabilidade fiscal, do limite geral de endividamento dos estados em 200% foi significativamente influenciada à época (2001) pelo fato de que o estado de São Paulo (o mais endividado da federação à ocasião) tinha percentual de endividamento próximo a esse cenário (dívida consolidada líquida bem próxima ao dobro da receita corrente líquida). **Desse modo, a lei não cuidou de estabelecer limites percentuais diferenciados (reduzidos) para estados que, à semelhança de Pernambuco, encontravam-se ainda distantes desse limite.**

Evolução da Dívida Consolidada estadual

Como dito acima, a Dívida Consolidada Líquida do estado saltou de R\$ 10,69 bilhões ao final de 2014 para R\$ 14,23 bilhões, alcançando aí 72,45% da RCL do estado, com aumento a valores nominais e aumento real respectivos de 33,09% e de 20,26%.

Esse aumento real deve ser compreendido pela junção de dois atos/fatos: primeiramente, o expressivo volume de operações de crédito obtidas não no exercício de 2015, mas sim entre os exercícios de 2011 e 2014, que definiu parcela progressivamente crescente juros a serem reconhecidos pelo estado (com reflexo sobre o saldo da dívida fundada em 2015 inclusive). Segundo, a desvalorização do real frente ao dólar americano ao longo de 2015, que obrigou o estado ao reconhecimento de variações cambiais de mais de R\$ 2 bilhões incidentes sobre contratos de financiamento



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

a entidades financeiras externas (contratos são em dólar, mas a Contabilidade adota a moeda nacional; por isso, a necessidade de revisão dos saldos).

Como os referidos empréstimos cumprem prazo de carência, com previsão de início de amortizações nos exercícios de 2017 e 2018, a participação da dívida frente a RCL tende até a ser elevada, acentuando a curva iniciada em 2011. Assim, a reversão da tendência acima deverá ocorrer somente quando a RCL estadual voltar a empreender ritmo de crescimento superior ao da inflação.

De fato, consultado o saldo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) ao final do exercício de 2015 em uma série histórica de cinco anos, reafirma-se a sua tendência de crescimento real (acima da variação inflacionária do mesmo período), que teve início bem demarcado no ano de 2011, quando esse percentual era de 38,34%. Viu-se, após isso, exercício a exercício, o avanço progressivo desse percentual de comprometimento, vindo a alcançar os 72,45% verificados ao final de 2015²¹. O quadro a seguir ilustra esta evolução efetiva da dívida consolidada líquida e sua representatividade frente à Receita Corrente Líquida:

Evolução da Dívida Consolidada Líquida e da RCL entre 2011 e 2015

Em R\$

Conceito	Critério	EXERCÍCIO				
		2011	2012	2013	2014	2015
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	a preços correntes	5.579.515.352,85	7.143.209.333,67	9.061.039.164,41	10.695.491.905,47	14.234.789.351,89
	a preços constantes	7.365.412.206,51	8.909.432.130,30	10.670.732.771,97	11.837.075.234,00	14.234.789.351,89
Número-índice		100	120,96	144,88	160,71	193,27
Receita Corrente Líquida (RCL)	a preços correntes	14.553.205.412,29	15.612.666.206,20	17.173.972.712,67	18.475.020.080,82	19.648.437.023,39
	a preços constantes	19.211.409.953,86	19.473.038.439,68	20.224.928.965,08	20.446.951.349,15	19.648.437.023,39
Número-índice		100	101,36	105,28	106,43	102,27
% da (DCL) sobre a (RCL)		38,34%	45,75%	52,76%	57,89%	72,45%

Fonte: (DCL e RCL a preços correntes): Demonstrativo da Dívida Consolidada (RGFs 3º quadrimestre 2011 a 2015).

Nota: O comparativo a preços correntes traz o valor histórico publicado enquanto que a linha “preços constantes”, atualiza esse valor (2011 a 2014) até dez/15 pelo IPCA. O número-base de 100 foi aplicado ao primeiro ano do comparativo (2011).

Do quadro acima, vê-se que a RCL experimentou em crescimento real (acima da inflação) entre 2011 e 2014 (o que é aferido pelo número-índice sair de 100 e aumentar no período) e recuou em 2015 (número-índice de 106,43 recuou para 102,27). Por outro lado, o crescimento real da dívida consolidada líquida manteve curva sempre crescente, sendo que o número índice 193,27 ao final de 2015 revela que a DCL quase dobrou em valores reais (aumentou 93,27%) entre o final de 2011 e o término de 2015.

Esse aumento real da Dívida Consolidada Líquida, em 93,27%, num período de cinco exercícios (2011 a 2015), é contraposto a um aumento real da Receita Corrente Líquida estadual no mesmo período de apenas 2,27%.

Vista apenas a variação do exercício de 2015, tem-se que houve crescimento efetivo da Dívida Consolidada Líquida e retração efetiva da RCL no exercício.

²¹ 45,75% ao término de 2012, 52,76% ao final de 2013, e 57,89% no encerramento de 2014.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

As captações financeiras de recursos de terceiros em 2015 pouco contribuíram para a elevação da dívida consolidada líquida, vez que somaram valor reduzido (cerca de R\$ 419,4 milhões), quando comparado à média de captações auferidas no período tomado para teste acima (cerca de R\$ 1,8 bilhão/ano, entre 2011 e 2014).

Comparativo com outros estados

Efetuando-se análise comparativa entre os três maiores estados da Região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), além dos estados brasileiros dotados, respectivamente, da maior Dívida Consolidada Líquida (São Paulo) e da segunda menor (Amapá), chega-se ao seguinte quadro comparativo:

Dívida Consolidada Líquida de estados

Ano				Em R\$ bilhões	
	CE	PE	BA	AP	SP
2011	3,22	5,58	8,92	0,35	157,42
2012	3,36	7,14	10,62	0,59	177,52
2013	3,94	9,06	10,88	0,92	183,76
2014	6,13	10,69	10,33	1,66	200,48
2015	9,54	14,23	16,14	1,06	235,65

Fonte: Sítios eletrônicos dos estados e/ou das respectivas secretarias de fazenda

Restringindo-nos apenas aos 3 estados do Nordeste, tem-se que Pernambuco, apesar do crescimento significativo da sua DCL entre o fim de 2014 e de 2015 (33,11%), observou percentual inferior aos correspondentes de Ceará e Bahia (55,62% e 56,24%, respectivamente), voltando a figurar na 2ª posição entre as Dívidas Consolidadas dos estados do Nordeste (em 2014, a DCL do estado havia ultrapassado a da Bahia). No entanto, em valores absolutos, Pernambuco ainda se posiciona mais próximo à Bahia (maior DCL) do que ao Ceará, quando nas duas últimas décadas esteve mais aproximado do Ceará (3ª maior DCL do Nordeste).

Vista a variação na série histórica 2011-2015, Pernambuco cresceu sua Dívida Consolidada Líquida em 155,02% contra uma variação de 32,01% do IPCA no mesmo período. O Ceará e a Bahia experimentaram crescimentos respectivos de 196,27% e de 180,94%.

Os dois estados extremos inseridos no quadro acima apresentaram, por sua vez, elevações de 49,69% (São Paulo) e 203% (Amapá) na mesma série histórica.

Conclusivamente, então, tem-se que a desvalorização do real brasileiro frente ao dólar americano em 2015 foi o principal fator de impacto sobre a dívida consolidada líquida de estados, sobretudo aqueles que dentre os valores financiados, têm maior representatividade junto a instituições externas. Apesar de ver refreado em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

2015 os valores obtidos de financiamentos bancários (em comparação ao período 2011-2014), o estado viu sua dívida consolidada aumentar o comprometimento da sua RCL.

Ou seja, em vista das linhas de financiamento obtidas entre 2011 e 2014, o estado incrementou sua capacidade de investimento naquele período, mas, dentre as consequências, assumiu volume de juros a pagar e de encargos crescente, que serão potencializados sobretudo a partir do exercício de 2017 (conforme tratado no capítulo Gestão Financeira e Patrimonial). Apesar do cumprimento do limite geral (200% da RCL), o estoque da dívida estadual vem sendo elevado ano a ano (já alcança 72,45% da RCL quando quatro anos antes representava apenas 38%).

Recomendável então que o estado não se aproxime em demasia deste limite, haja vista a Receita Corrente Líquida comportar projeções não muito otimistas em cenários de crises, sem expectativa de crescimentos reais significativos, ao contrário da Dívida Consolidada Líquida, que, uma vez constituída, mantém todo o seu cronograma de amortizações e juros comprometidos pelo ente federativo.

5.4 Operações de Crédito no exercício (limites anuais de operações)

A Resolução 43/2001 do Senado Federal, além de estabelecer um limite geral aplicado ao **estoque da dívida** (200% da RCL), fixou um segundo limite a que são submetidos os estados e o DF relativo ao volume de operações de crédito internas e externas (financiamentos) **contraídas em cada exercício**, conforme previsto no art. 7º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Por esse dispositivo, ficou estabelecido que, em um exercício financeiro, o Estado não poderá exceder o limite de 16% de sua RCL com operações de crédito internas e externas.

Este segundo limite, incidente sobre estados e o DF, visa a que entes federativos que historicamente não possuíam dívidas consolidadas elevadas **não venham a aproximar seus níveis de endividamento abruptamente dos 200% definidos como limite geral.**

O estado, quanto a isso, efetuou operações de créditos que geraram recebimentos totais de R\$ 419,4 milhões no exercício, das quais a parcela de R\$ 12,98 milhões teve autorização para ser desconsiderada da aferição. O valor líquido a ser considerado (R\$ 406,4 milhões) perfaz um percentual de 2,07% da RCL em 2015, mais adiante pormenorizado. Portanto, as operações de crédito do exercício em 2015 não foram fator relevante para o aumento do percentual de comprometimento da dívida consolidada.

O demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2015 encontra-se abaixo reproduzido:

Demonstrativo das Operações de Crédito (resumo)

Em R\$	
Operações de Crédito 2015	Valor
Sujeitas ao Limite Para Fins de Verificação (I)	406.431.441,79
Mobiliária	0
Contratual	406.431.441,79
Interna	209.005.363,95
Externa	197.426.077,84



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Apuração do Cumprimento dos Limites		Valor	% sobre RCL
Não Sujeitas ao Limite Para Fins de Verificação (II)			12.987.559,15
Parcelamento de Dívidas			0,00
Melhorias na administração de receitas e Gestão Fiscal			12.987.559,15
Programa de Iluminação Pública – RELUZ			0,00
Amparadas pelo art. 9-N da Resolução 2827/01 CMN			0,00
Outras Operações de Crédito Não Sujeitas ao Limite			0,00
Receita Corrente Líquida - RCL		19.648.437.023,39	
Total Considerado para fins de apuração do cumprimento do limite		406.431.441,79	2,07%
Limite Geral Para Operações de Crédito Internas e externas		3.143.749.923,74	16%
Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária		0	0%
Limite Definido pelo Senado Federal Para as Operações de Crédito por Antecipação de Receita		1.375.390.591,64	7%
Total Considerado Para Contratação de Novas Operações de Crédito		419.419.000,94	2,13%

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre 2015.

O total de R\$ 406.431.441,79 caracteriza a parte das operações de crédito que deve ser considerada para fins de aferição do limite. O e-Fisco²² demonstra que o total bruto das operações de crédito no exercício alcançou valor total de R\$ 419.419.000,94, em cujo total a parcela de R\$ 12.987.559,15 integra a parte “não sujeita ao limite”²³ por se enquadrar nos incisos I, III e IV do parágrafo 3º do art. 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, o que reduz o percentual atingido pelo estado de 2,13% para 2,07%.

Desta forma, ao atingirem um percentual de 2,07% da Receita Corrente Líquida, as Operações de Crédito consideradas para efeito do limite estiveram dentro do limite máximo de 16% estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/01. Por consequência, não foram as receitas de operações de crédito o fator de maior relevância para o crescimento da Dívida Consolidada Líquida no exercício.

Outro limite também aferido no Demonstrativo de Operações de Crédito acima diz respeito às operações de crédito por antecipação de receita (ARO), conforme previsto no art. 10, da mesma resolução, limita o saldo devedor das operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) a 7% da RCL. Em 2015, não houve registro de ingresso decorrente de antecipação de receita orçamentária.

Em relação às operações de crédito, um outro limite é inserido na lei orçamentária estadual, conforme verificado no inciso II do art. 10 da Lei Estadual 15.436, de 23/12/2014 (que instituiu a LOA para o exercício de 2015). O referido dispositivo expõe: “fica o Poder Executivo [...] autorizado a realizar operações de crédito até o limite de R\$ 1.989.666.200,00”, tendo o estado contraído operações de crédito dentro desse limite autorizado na lei.

A análise das operações de crédito realizadas no exercício encontra-se pormenorizada no capítulo 8 (da Gestão Financeira e Patrimonial) constante deste

²² Conta contábil 6.2.1.21.00.00, com filtros nas especificações 21239900, 21149900 e 21190000.

²³ O valor R\$ 12,99 milhões foi composto de empréstimos destinados a programas de melhorias da administração de receitas e gestão fiscal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Relatório, estando ali inseridas em meio ao item 7.3.2.2. *Movimento ao longo de 2015*, segmento *Captações (Operações de Crédito)*.

5.5 Juros e Encargos da Dívida (limite < 11,5% da RCL)

Além do limite geral de endividamento e do limite anual de operação de crédito, mencionados respectivamente nos itens 5.3 e 5.4, o inciso II do art. 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal estabelece ainda que a soma das amortizações da dívida consolidada e dos juros e encargos processados no exercício não deve ultrapassar 11,5% da RCL de cada estado. Esse limite é comumente denominado de “capacidade de pagamento” do ente federativo.

Vista a execução orçamentária do estado, tem-se que este também cumpriu o referido limite, vez que a soma das amortizações e juros e encargos processados no exercício perfaz R\$ 1.414.102.496,59 (R\$ 1,41 bilhão) em 2015, alcançando 7,2% da RCL (no exercício anterior, o percentual obtido foi de 5,84% da RCL). O valor de R\$ 1,41 bilhão é 31,05% superior ao despendido em 2014. Decompostos os eventos, viu-se que as amortizações à Dívida Contratual ocorridas em 2015 somaram R\$ 787,18 milhões (45,88% superior às de 2014), enquanto que os juros e encargos empenhados no mesmo período alcançaram R\$ 626,92 milhões (elevação de 16,22%).

Cumprir ressaltar a tendência de aproximação desse percentual, nos próximos exercícios, tendo em vista o término programado, em 2017 e 2018 próximos, do prazo de carência de três contratos relevantes captados entre 2011 e 2013 junto ao BID e BIRD²⁴ e do consequente início de amortizações semestrais ali previstos. Cada um desses contratos conta com uma primeira parcela de amortização no valor de US\$ 10 milhões (R\$ 36 milhões, aproximadamente, a valores de 31/05/2016). Vê-se, então, que o percentual acima tende a aumentar, sobretudo no caso de a RCL estadual não voltar a observar crescimentos reais até lá.

Portanto, apesar de ainda enquadrar-se no limite de capacidade de pagamento (estabelecido pelo Senado como 11,5% da RCL), o estado, em termos práticos, vê sua busca por novos financiamentos nos exercícios futuros muito condicionada a uma reversão do cenário econômico atual, no qual a sua RCL volte a apresentar crescimento real (aumento após descontada a inflação) ou ao menos o Real brasileiro contenha ou reverta, nos exercícios seguintes, o processo de desvalorização frente ao dólar americano verificado em 2015.

5.6 Garantias e Contragarantias

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores tem por objetivo assegurar a transparência das garantias oferecidas a terceiros pelo ente da federação e verificar os limites estabelecidos pela LRF, assim como das contragarantias vinculadas, decorrentes das operações de crédito internas e externas. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observado o disposto na LRF e nas Resoluções do Senado nº 40 e 43, de 2001, nº 96, de 1989, e suas alterações.

²⁴ Contratos 2830 e 2852 junto ao BIRD e 2854 junto ao BID.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (resumo)

Em R\$

Garantias Concedidas	Saldo do Exercício	
	Exercício Anterior 2014	Exercício de 2015
Externas (I)		
Internas (II)	3.182.382,35	2.988.742,56
TOTAL DAS GARANTIAS CONCEDIDAS (III)=(I+II)	3.182.382,35	2.988.742,56
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	18.475.020.080,82	19.648.437.023,39
% do TOTAL DAS GARANTIAS sobre a RCL (III/IV)	0,02%	0,02%
LIMITE PARA GARANTIAS CONCEDIDAS (22% sobre a RCL) DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL	4.064.504.417,78	4.322.656.145,15
Contragarantias Recebidas	Saldo do Exercício	
	Exercício Anterior 2014	2015
Externas (V)	1.665.625,76	1.964.236,51
Internas (VI)		
TOTAL DAS CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS (III)=(I+II)	1.665.625,76	1.964.236,51

Fonte: Balanço Geral do Estado 2015, Quadro 59.

Como acima verificado, o Estado cumpriu o limite percentual aplicável às garantias concedidas, tendo se utilizado de valores correspondentes a 0,0152% (valor arredondado de 0,02% no demonstrativo publicado), inclusive quando o limite definido é de 22% (no exercício anterior, o percentual foi de 0,0172%).

5.7 Despesa com Pessoal

De acordo com o Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal constante da prestação de contas do estado, em seu Balanço Geral do Estado, os gastos com pessoal do Estado teriam alcançado o montante de R\$ 10.957.084.312,43 (R\$ 10,96 bilhões), correspondendo a 55,77% da Receita Corrente Líquida a soma dos percentuais de comprometimentos divulgados nos 5 RGFs publicados pelos Poderes e órgãos autônomos.

Há duas observações a serem efetuadas acerca desse número e desse percentual: uma, de equívoco, pelo estado, na transcrição de valores e percentuais publicados pelos Poderes em seus RGFs, por ocasião da montagem do quadros 53 e 54 do Balanço Geral do estado (que não chega a alterar significativamente o percentual final do estado); e outra, de natureza material, que depende da interpretação a ser dada a eventos de custeio de despesas com pessoal caracterizáveis como “substituição de servidor” quando processadas por meios não usuais.

No estado, dentre os meios não usuais, pode-se considerar os vínculos de profissionais de saúde com Organizações Sociais, bem como com o próprio estado, mas para fins de exercício de plantões (ambos com atuação em hospitais estaduais). Esses eventos têm potencial de alterar o percentual de comprometimento do Poder Executivo. Assim, quando considerados conjuntamente esses eventos como “despesas de pessoal” (que ocorre se enquadrados como substituição de servidor público), o percentual divulgado pelo Poder Executivo ao final de 2015, que como será visto foi de 46,19%,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

seria deslocado para novo percentual próximo a 48,61% da RCL, definido pela LC 101/2000 como teto estadual de gastos com pessoal dos Poderes Executivos estaduais.

Trata-se, nesse exame, como “acréscimos potenciais” em vista de que um dos temas ainda se encontra em sede de recurso, no caso, o das despesas de profissionais de saúde processadas por Organizações Sociais.

Abaixo, retratamos de forma apartada esses dois aspectos:

Transcrição incorreta para demonstrativo consolidado de dados parciais publicados pelos Poderes

Veremos, a princípio, os efeitos do primeiro aspecto, que versa sobre equívoco de transcrição de valores e percentuais. Esse aspecto não remete a ajuste potencial de valores divulgados. Trata de ajuste necessário porque decorre de equívoco de transcrição.

Reproduzimos, para tanto, o demonstrativo publicado no quadro 53 Balanço Geral do Estado e, adicionalmente, ilustramos os valores equivalentes pertinentes ao ano anterior (2014):

Despesa com Pessoal – Consolidado dos Poderes (publicado)

Período de Referência: Janeiro a Dezembro/2015		Em R\$
ESPECIFICAÇÃO	CONSOLIDADO	Ano anterior
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	14.535.580.192,26	14.374.414.240,44
Pessoal Ativo	9.379.769.742,26	8.858.414.154,17
Pessoal Inativo e Pensionistas	5.155.810.450,00	5.514.219.853,34
Outras Desp. Decor. de Cont. Terceirização	0,00	1.780.232,93
(-) DESPESA NÃO COMPUTADA	3.578.495.879,83	4.207.505.896,46
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão	34.244.953,48	22.167.889,67
(-) Decorrentes de Decisões Judiciais	59.927.401,80	45.654.930,63
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	105.944.971,50	90.488.602,36
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.378.378.553,05	4.049.194.473,80
(=) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL	10.957.084.312,43	10.166.908.343,98
Receita Corrente Líquida (RCL)	19.648.437.023,39	18.475.020.080,82
% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	55,77%	55,03%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2015, quadro 53.

Quando contrapomos a informação sintética acima com os dados parciais (analíticos) contidos nos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos, percebemos uma diferença de R\$ 871.865,13 no dado final Despesa Líquida de Pessoal, vez que a soma das despesas líquidas dos Poderes e órgãos a serem consideradas totaliza R\$ 10.957.956.177,56 (e não R\$ 10.957.084.312,43 como exposto no quadro 53 do BGE). O equívoco não chega a alterar o percentual de comprometimento publicado, vez que este só é ilustrado até a segunda casa decimal. Ou seja, o percentual publicado pelo estado de 55,77% (que no cálculo original do estado remontou a 55,7701%) se fosse decorrente de transcrição precisa dos dados publicados pelos Poderes teria sido de 55,7657% (ambos, quando arredondados a duas casas decimais, são reproduzidos por 55,77%).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Portanto, o demonstrativo consolidado de despesas com pessoal, publicado pelo Poder Executivo em 27/02/2016 (até o momento não republicado) e reproduzido no BGE, somente permite que seja creditada a sua informação percentual, em vista de que ela só avança até a segunda casa decimal (e a divergência só afetou a partir da terceira casa decimal). Mas os valores nominais, a bem da precisão, devem ser reconsiderados.

Assim, ilustramos a seguir o mesmo demonstrativo que deveria ter sido republicado após corrigidos os referidos equívocos de transcrição:

Despesa com Pessoal – Consolidado dos Poderes (corrigido)

Período de Referência: Janeiro a Dezembro/2015		Em R\$
ESPECIFICAÇÃO	CONSOLIDADO	Ano anterior
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	14.536.313.536,46	14.374.414.240,44
Pessoal Ativo	9.380.503.086,46	8.858.414.154,17
Pessoal Inativo e Pensionistas	5.155.810.450,00	5.514.219.853,34
Outras Desp. Decor. de Cont. Terceirização		1.780.232,93
(-) DESPESA NÃO COMPUTADA	3.578.357.358,90	4.207.505.896,46
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão	34.244.953,48	22.167.889,67
(-) Decorrentes de Decisões Judiciais	60.402.728,69	45.654.930,63
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	175.949.790,36	90.488.602,36
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.307.759.886,37	4.049.194.473,80
(=) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL	10.957.956.177,56	10.166.908.343,98
Receita Corrente Líquida (RCL)	19.648.437.023,39	18.475.020.080,82
% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	55,77%	55,03%

Fonte: dados definitivos contidos nos RGFs publicados pelos Poderes e órgãos autônomos

Após a correção de dados, quando comparados ao exercício anterior percebe-se que o aumento de despesa bruta do estado foi de apenas 1,21% (R\$ 162 milhões), enquanto que a RCL aumentou 6,35% e a inflação do período superou 10%. Mesmo assim, o percentual final de comprometimento aumentou (de 55,03% para 55,77%). Isso ocorreu em virtude do menor valor constante da linha de dedução denominada “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”.

De toda forma, mantém-se a primeira informação de que as despesas brutas com pessoal subiram em valores e percentuais inferiores aos da inflação e da RCL no período.

O equívoco de publicação do estado é mantido ainda quando da publicação dos valores correspondentes a cada um dos Poderes e órgãos autônomos (quadro 54 do Balanço Geral do estado), que ao trazer o total de R\$ 10.957.084.312,43 (do quadro 53) comete as seguintes incorreções:

Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poderes - jan a dez/2015 (publicado)

Em R\$

Receita Corrente Líquida (RCL)	18.475.020.080,82	%	Limites		
			s/ RCL	Geral	Prudencial
Discriminação	Valor				



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

PODER LEGISLATIVO	546.477.036,76	2,78%	3,00% ²⁵	2,85%
<i>Assembleia Legislativa</i>	269.371.336,85	1,37%	1,44%	1,37%
<i>Tribunal de Contas do Estado</i>	277.105.699,91	1,41%	1,56%	1,48%
PODER JUDICIÁRIO (TJPE)	1.025.738.185,98	5,22%	6,00%	5,70%
Ministério Público	309.311.724,34	1,57%	2,00%	1,90%
PODER EXECUTIVO	9.075.557.365,35	46,19%	49,00%	46,55%
TOTAL	10.957.084.312,43	55,77% (I)	60,00%	57,00%

Fonte: BGE 2015, Demonstrativo da Despesa com Pessoal, quadro 54 (pág. 450).

(I) O percentual de 55,77% publicado na verdade corresponde a 55,7657% quando ampliado o seu número de casas decimais.

Os equívocos alcançam os dados da Assembleia Legislativa do Estado, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Por consequência, a linha denominada Poder Legislativo (que é composta por Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas) culmina também trazendo valor equivocado. Vistas as publicações ocorridas até a presente data, os valores corretos seriam os seguintes:

Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poderes - jan a dez/2015 (corrigido)

Em R\$

Receita Corrente Líquida (RCL)	19.648.437.023,39		Limites	
Discriminação	Valor	% s/ RCL	Geral	Prudencial
PODER LEGISLATIVO	546.477.036,66	2,7813%	3,00% ²⁶	2,85%
<i>Assembleia Legislativa</i>	269.371.336,75	1,3710%	1,44%	1,37%
<i>Tribunal de Contas do Estado</i>	277.105.699,91	1,4103%	1,56%	1,48%
PODER JUDICIÁRIO (TJPE)	1.026.459.120,48	5,2241%	6,00%	5,70%
Ministério Público	309.462.655,07	1,5750%	2,00%	1,90%
PODER EXECUTIVO	9.075.557.365,35	46,1897%	49,00%	46,55%
TOTAL	10.957.956.177,56	55,7701%	60,00%	57,00%

Fonte: RGFs referentes ao 3º quadrimestre/2015 publicados. TJPE, ALEPE e MPPE (todos em 29/01/16).

Após a correção, vê-se que o Poder Executivo experimentou redução do seu percentual de comprometimento de 46,24% para 46,19% quando confrontados os percentuais ao final do ano de 2014 e 2015. Os demais Poderes e órgãos, contrariamente, culminaram aumentando a representatividade percentual de gastos de pessoal frente à Receita Corrente Líquida²⁷. Parte desse efeito pode ser imputado ao fato de que a partir da competência de agosto/2015, os Poderes voltaram a processar orçamentariamente a Dotação Orçamentária Específica (DOE), após a publicação em 03/07/2015 do Acórdão TCE 0938/2015, formulado a partir de consulta protocolada pela Assembleia Legislativa do estado (processo TCE nº 1503323-5). Antes disso, a

²⁵ Os limites geral e prudencial para os dois órgãos do Poder Legislativo no estado (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado) foram definidos por aplicação do § 1º do art. 20 da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

²⁶ Os limites geral e prudencial para os dois órgãos do Poder Legislativo no estado (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado) foram definidos por aplicação do § 1º do art. 20 da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

²⁷ Dentre os órgãos autônomos, apenas a Assembleia Legislativa do estado encontrava-se ao final de 2015 em situação ligeiramente superior ao do limite prudencial (95% do limite geral, que no seu caso, representa 1,37%), sendo que o valor das suas despesas representam 1,371% da RCL ali apurada. O Poder Executivo e o Tribunal de Contas se posicionavam abaixo desse limite prudencial, mas já acima do limite de alerta (portanto, entre 90% e 95% dos seus limites gerais). Tribunal de Justiça e Ministério Público mantinham-se abaixo inclusive dos limites de alertas (90% dos seus limites gerais).

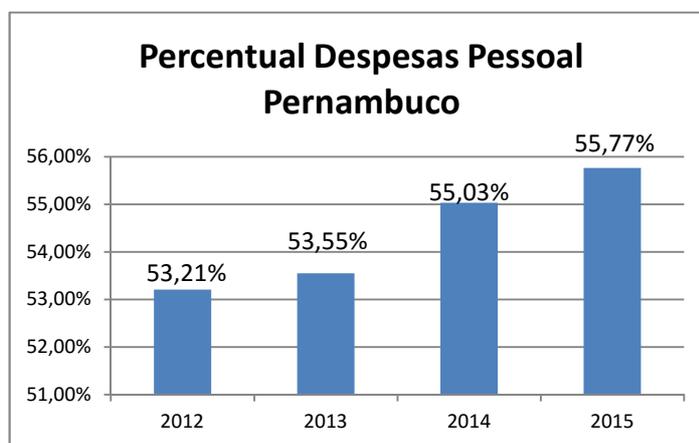


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

DOE era contabilizada unicamente à Unidade Gestora estadual encarregada do FUNAFIN (590101), cujos resultados são vinculados ao Poder Executivo.

Visto assim, pode-se verificar que apesar da crise econômica verificada em cenário amplo em 2015, um maior comprometimento da RCL estadual foi contido em razão de elevação das despesas brutas em percentual também inferior à inflação, de forma a acompanhar o comportamento da RCL.

Num intervalo histórico dos últimos quatro exercícios, tem-se que o percentual de 55,77% acima já se posicionava desde 2014 na área limítrofe entre o que seria considerável ponto de alerta (90% do limite geral) e limite prudencial (95% do mesmo limite), os quais correspondem, na prática, pontos de alerta de 54% e limite prudencial de 57% da RCL (vez que o limite geral aplicável a estados é de 60% da RCL). O gráfico abaixo ilustra a evolução da despesa líquida com pessoal do estado.



Fonte: RGFs 3º quadrimestre de 2012 a 2015.

Em números gerais, contudo, deve-se ponderar que os 55,77% consolidados do estado não representam “folga” de 4,23%, que é o raciocínio imediato quando confrontado aos 60% de limite máximo definido pela LRF para as despesas com pessoal consolidada dos estados e do Distrito Federal.

Diz-se assim porque esse limite de 60% para estados e DF é meramente referencial, já que a lei não impõe que os limites de alerta e prudencial sejam aplicados de forma global ao ente governamental, mas sim a cada um dos Poderes, ou seja, vistos os seus limites específicos. Assim, a LC 101/2000 não autoriza a que a “folga” de 0,78% verificado no Poder Judiciário do estado em 2015 (diferença entre 6% e 5,22%) seja “repassável” a outro Poder ou órgão autônomo, o que conduz à necessidade de que os Poderes e órgãos autônomos devem se ajustar ao seu limite percentual máximo, sem considerar a utilização de “sobras” havidas em outro Poder/órgão autônomo.

Visto apenas esse aspecto (o do equívoco de transcrição), poder-se-ia concluir que, ao final do exercício de 2015, o Estado de Pernambuco encontrava-se enquadrado nos limites individuais por Poder/Órgão, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Desconsideração de despesas com profissionais de saúde em funcionamento regular em unidades de saúde estaduais

O segundo aspecto a ser observado quanto ao percentual de gastos com pessoal do estado diz respeito à inclusão ou não de outras despesas de pessoal, assim não classificadas, mas passíveis de caracterização em sua essência, como se afiguram, por exemplo, as despesas com pagamentos de salários de profissionais de saúde lotados nos hospitais estaduais que são geridos por Organizações Sociais e seus respectivos encargos sociais, as quais somaram em 2015 R\$ 261.419.240,52 mais encargos patronais não especificados. Também passíveis de inclusão são as despesas com médicos e demais profissionais de saúde sob o regime de plantão nas unidades de saúde estaduais, cujo custeio não vem integrando o cálculo, os quais foram avaliados em R\$ 136.321.170,25 em 2015.

Se forem somados apenas os dois valores acima pormenorizados, o total de despesa líquida de pessoal do Poder Executivo subirá dos R\$ 9,075 bilhões reconhecidos pelo estado para a ordem dos R\$ 9,473 bilhões (48,21% da RCL). Se, adicionalmente, forem acrescidos também os encargos²⁸ com contribuição patronal e FGTS incidentes sobre os profissionais de saúde alocados nas OS, o total salta a R\$ 9,55 bilhões, equivalentes a 48,61% da RCL do estado em 2015, como abaixo resumido:

Fator	Valor	% sobre a RCL
Despesas Líquidas de Pessoal informadas pelo Executivo (janeiro a dezembro – 2015)	9.075.557.365,35	46,1897%
Remuneração de Plantonistas Hospitais UPAS, UPAES	136.321.170,25	0,6938%
Remuneração de Profissionais de Saúde Contratados por OS	261.419.240,52	1,3305%
INSS + FGTS Profissionais de Saúde OS	78.425.772,16	0,3991%
Total com acréscimos	9.551.723.548,28	48,6131%

A questão versa sobre a aplicação prática do §1º do art. 18 da LC 101/2000 (lei de responsabilidade fiscal). Reproduzimos abaixo o referido dispositivo:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

²⁸ As planilhas de despesas enviadas pelas OSs de Saúde ao estado, quando se referem a encargos sociais (itens 1.2, por exemplo), juntam aqueles incidentes sobre profissionais de saúde e pessoal administrativo. Por isso, o dado das planilhas não foi acrescido diretamente no cálculo, sendo considerado efeito potencial um percentual de 30% do item 1.1.1. Assistência Médica, constante das referidas planilhas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Note-se que a citada norma não se restringe a despesas com profissionais da área de saúde, avançando, em tese, sobre salários despendidos com quaisquer profissionais “que venham a substituir servidores e empregados públicos”. Mas, em termos práticos no estado, o grande contingente profissional em atuação em áreas-fins do estado cuja remuneração culmina não computada no cálculo da despesa de pessoal é exatamente o de profissionais de saúde.

Por isso, as funções demandadas ao estado em suas áreas finalísticas de atuação, previstas inclusive em plano de cargos do ente público, que porventura venham a ser inseridas em contratos de terceirização (em detrimento do Concurso Público) deveriam ser incluídas no cálculo das despesas por se caracterizarem como “substituição de servidor”. Isso está expresso na norma. Outra questão é decidir se as mesmas despesas processadas por outros meios inapropriados, não ventilados no § 1º do art. 18 da LC 101/2000, também deveriam ser incluídas no cálculos. É sobre tais despesas que incide a controvérsia.

Pondere-se, quanto a isso, que a norma cita de forma expressa os “contratos de terceirização” porque à época de sua edição este era o meio impróprio de utilização de pessoal de alcance mais acessível ao legislador (o apropriado, a rigor, é a posse em cargo público por meio de Concurso Público ou seleção simplificada). Isso porque, embora já houvesse legislação acerca de Organizações Sociais á época da edição da lei de responsabilidade social, elas só começaram a atuar de forma sistemática nos estados da federação na área de saúde após a lei de responsabilidade fiscal (exatamente como forma alternativa de não ter os valores computados em gastos de pessoal).

Outra forma de substituição de servidor verificada na área de saúde diz respeito aos profissionais contratados habitualmente como plantonistas em unidades de saúde, cujo custo tem sido contabilizado em item de gasto não incluído no cálculo das despesas com pessoal.

O manual de demonstrativos fiscais aplicado ao exercício de 2015 assim interpreta a norma:

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público.

O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Só não há que se cogitar, por óbvio, de incluir vínculos trabalhistas de atividades tipicamente de apoio, incluídas em contratos de terceirização, tais como serventes e auxiliares de serviço gerais e respectivos supervisores.

Efeitos potenciais de cada tipo de vínculo

Como dito, no estado, a parte que guarda materialidade no tocante à controvérsia acima é centrada nos gastos de profissionais da área de saúde, em vista principalmente de que nessa área está concentrada a maior parcela de Organizações Sociais que recebem recursos financeiros indispensáveis à sua atuação e ao funcionamento de alguns hospitais estaduais. Residualmente, há o fato de que o estado se vale da prática permanente de contratação de profissionais de saúde para o regime de plantões nesses mesmos hospitais, denominados, nessa condição, de “plantonistas”. Nesse caso, o contratante não é a Organização Social, mas sim o próprio estado. Mesmo assim, tais despesas não são incluídas no cálculo das despesas de pessoal. Esse aspecto atinge o percentual de comprometimento do Poder Executivo, apenas.

Analisemos por parte o efeito potencial de cada um desses vínculos sobre o percentual de comprometimento da RCL.

- a) Profissionais de saúde de organizações sociais em atuação em hospitais estaduais

A aplicação da norma do §1º do art. 18 da LC 101/2000 no que tange à situação dos profissionais de saúde contratados por Organizações Sociais e instalados em hospitais estaduais foi discutida neste Tribunal em meio a Auditoria Especial na Secretaria Estadual de Saúde no exercício de 2009 (processo nº 0906269-5). Nele, o Tribunal exarou o Acórdão nº 069/2013, que determinou que o Poder Executivo do Estado de Pernambuco passasse a incorporar, “na sua Despesa Total de Pessoal, para fins de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, **as despesas de pessoal junto às Organizações Sociais e Outras Entidades não Governamentais, que se refiram à execução de atividades-fins do Estado, para as quais haja correspondência com cargos e funções dos seus quadros de servidores**”.

Viu-se que o estado efetua os repasses às Organizações Sociais em atuação nos hospitais do estado integralmente no grupo 3.3 (Outras Despesas Correntes). A ideia, verificada nas Notas Taquigráficas daquele processo, era de que o estado, quando efetuasse os repasses às referidas Organizações segregasse contabilmente a parte correspondente ao pagamento de salários e encargos patronais dos profissionais de saúde que funcionassem nas unidades de saúde estaduais, que funcionaria como parcela ou “montante” A, do restante do valor sujeito a repasse, que constituiria a parcela B. Dessa forma, ao contabilizar a primeira parte no subgrupo 3.1 (Pessoal e Encargos), o estado incluiria tais gastos nas suas despesas com pessoal, sendo apenas a parte adicional contabilizada no subgrupo 3.3 (Outras Despesas Correntes) cujos valores, regra geral, não convertem para o cálculo das despesas com pessoal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

O Acórdão acima transpõe guardar consonância com os dispositivos contidos no Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela STN, notadamente nas págs. 502 a 510 da 6ª edição (aplicada ao exercício de 2015).

Diante do Acórdão, o estado interpôs Recurso Ordinário que ganhou o nº 1301713-5, alegando pela inaplicabilidade do § 1º do art. 18 da LC 101/2000 ao caso, recurso esse que se encontra pendente de julgamento. O estado se pautou pela literalidade da norma federal, dando caráter restrito ao excerto que menciona o meio de “contratos de terceirização de mão-de-obra”. Assim, o estado justifica que, não se enquadrando as referidas Organizações Sociais como “empresas de terceirização”, não haveria de se cogitar a inclusão de quaisquer parcelas financeiras a estas repassadas no cálculo das despesas com pessoal, mesmo estando evidente que a finalidade não é diversa dessa. Nesse intermeio, o Parecer Prévio pertinente às contas do exercício de 2013 deste Tribunal também recomendou que tais despesas fossem incluídas, ao assim dispor como primeira das recomendações ao estado:

Incluir, no cálculo do limite de despesas total com pessoal do Poder Executivo, os gastos com as Organizações Sociais destinados ao pagamento dos empregados contratados pelas referidas OSs, nos termos do Acórdão T.C. nº 069/2013, o mesmo devendo-se aplicar a outras entidades não governamentais que executam atividades-fins do Estado.

O estado alegou pela não obrigatoriedade de observância da determinação acima quando do cálculo das despesas com pessoal enquanto pendente de julgamento o Recurso nº 1301713-5, dado o efeito suspensivo obtido com o referido Recurso. Mais recentemente, adicionou novo argumento para a não inclusão das despesas no cálculo das despesas com pessoal. Entendeu que o julgamento da ADI 1923-DF, ao declarar a natureza convencional do contrato de gestão, iria corroborar a inaplicabilidade da norma contida no §1º do art. 18 da LC 101/2000 quanto a parcelas de valores repassados a Organizações Sociais.

Todavia, verificado o Inteiro Teor da Decisão exarada da referida ADI, percebe-se que a discussão ali não versou sobre a inclusão ou não de gastos de pessoal das referidas Organizações no cálculo das despesas com pessoal previsto no art. 18 da lei de responsabilidade fiscal, mas sim sobre a obrigatoriedade de licitar do Poder Público quando da escolha de Organizações Sociais para fins de realização de Contratos de Gestão bem como a natureza da seleção dos funcionários da referidas organizações (se sujeitas a Concurso Público ou não), e da ratificação de que a natureza do contrato de gestão não se afigura idêntica à de contrato de terceirização. Nesse exame, o STF decidiu que:

[...] julgar parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.

Portanto, tal entendimento do STF não demonstrou ir de encontro ao dispositivo do Acórdão 069/2013, que determina a inclusão de despesas no cálculo. Também não desconstituiu a interpretação oferecida pela STN no seu Manual de Demonstrativos Fiscais. Logo, em nosso ver, o referido posicionamento do STF não dá guarida ao argumento do estado.

Noutras palavras: no Inteiro Teor da Decisão pertinente ao exame da ADI 1923-DF, não foi enfrentada a questão examinada por esse Tribunal quando do Acórdão 069/2013, objeto de determinação contida no referido Acórdão e no Parecer Prévio das contas do exercício de 2013, qual seja: se as despesas necessárias aos salários e encargos de profissionais de saúde (médicos, enfermeiros etc) contratados por Organizações Sociais para atuar de forma permanente em hospitais estaduais por ela geridos teriam de compor ou não o cálculo das despesas com pessoal do estado para fins de enquadramento no limite legal definido pela LRF.

Recentemente, duas decisões de teor diverso em tribunais de contas emergiram: a Decisão nº 2.753/2015 do TCDFT (mantida, após pedido de reexame, pela Decisão 2.786/2016, de 02/06/2016) considerou que deveriam ser incluídas as despesas com pessoal de Organizações Sociais que tenham se caracterizado como substituição de servidor. Já o TCU, em seu Acórdão nº 2.444/2016, de 21/09/2016, em resposta à Consulta formulada pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, entendeu que a norma contida no § 1º do art. 18 da LRF era omissa em relação a contratos de gestão, requerendo do Congresso Nacional a supressão da omissão, ao assim acordar:

9.1.1 não há, no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, deliberações que reconheçam como obrigatória a **inclusão** de despesas pagas a **organizações sociais** que celebram contrato de gestão financiado com fontes federais para fins de verificação do atendimento aos limites com gastos de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

9.1.2. os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923 confirmam que os contratos de gestão celebrados com **organizações sociais** não consistem em contratação de terceirizados (...); [...]

9.1.5. não se pode, todavia, olvidar dos riscos que a utilização abusiva desse instrumento pode acarretar ao equilíbrio fiscal do ente federativo. Assim, diante desses riscos e da omissão da LRF, cumpram ao Congresso Nacional sopesá-los com a realidade da assistência à saúde e a necessidade de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

prestação desses serviços à sociedade e, com base nisso, avaliar a oportunidade e a conveniência de legislar sobre a matéria, de forma a inserir ou não no cômputo de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar 101/2000 as despesas com pessoal das organizações sociais; (grifos nossos).

Em nosso entendimento, os recursos destinados a pagamento de salários e encargos patronais dos profissionais de saúde em atuação nos hospitais estaduais devem integrar o cálculo da despesa com pessoal, por se caracterizar tal área de atuação uma função essencial do estado. O tipo de vínculo da maior parte dos profissionais de saúde que atende, em nome do estado, o usuário do SUS sofreu visível alteração, entre 2000 (ano da edição da LRF) e 2016, de “médico do estado” para “médico de Organização Social”. Essa transformação pós-LRF foi evidenciada na maioria dos estados. Em sede de debate, somente se descaracterizaria a condição de “substituição de servidor” para as eventuais parcelas de acréscimo quantitativo – e efeito financeiro total – custeado ao conjunto desses profissionais entre esses dois momentos. O meio empregado para essa alteração de vínculo – contrato de terceirização ou contrato de gestão – não deveria, por tal razão, afetar o cálculo da despesa com pessoal, que visa prevenir comprometimentos efetivos superiores à capacidade do estado. O maior argumento para isso é que a desconsideração, como despesas de pessoal, de remuneração de profissionais de saúde de organizações sociais no cálculo faz com que muitos estados apresentem percentuais de comprometimento relativos a despesas de pessoal “bons” quando, na prática, tenham dificuldade de honrar a folha de pagamento em sua integralidade. Por outro lado, se, em decorrência da ampla modificação do tipo de vínculo, ocorrida na maioria dos estados, o percentual admitido a despesas com pessoal do Poder Executivo deve ser modificado, tal iniciativa é de competência do Congresso Nacional.

Procedimentalmente, todavia, a obrigação do estado de Pernambuco em incluir esses valores quando do cálculo quadrimestral efetuado no seu RGF permanece dispensada enquanto pendente continuar o julgamento do Recurso nº 1301713-5, dado o efeito suspensivo advindo do referido Recurso. Por isso, enquanto não julgado este, entendemos que deve ser aceito o critério utilizado pelo estado, que desconsidera essas despesas no cálculo das despesas líquidas de pessoal.

Importante destacar, contudo, que o estado continua contabilizando a totalidade de recursos enviados a essas organizações uma única rubrica, no subgrupo 3.3 (Outras Despesas Correntes). Para fins de controle, o estado deveria contabilizar de forma apartada os repasses cuja finalidade seja a de suprir as despesas direcionadas à folha de pagamento dessas organizações sociais. Quando solicitadas planilhas de custos preenchidas pelas OS s de Saúde, no entanto, viu-se que elas informaram haver direcionado R\$ 261.419.240,52 dos recursos a elas direcionados pelo estado em 2015 (cujo total importou em R\$ 756.305.915,38) em gastos com remuneração de profissionais de saúde em unidades de saúde estaduais. Com relação aos encargos patronais sobre esses valores, a informação constante das planilhas não se apresenta específica, sendo informados indistintamente valores incidentes sobre esses profissionais de saúde e outros profissionais administrativos.

Diante do exposto, diante da situação processada, o efeito financeiro sobre as despesas com pessoal do Poder Executivo no caso da manutenção do Acórdão 069/2013 acima referido seria de R\$ 261.419.240,52 (adicional de 1,3305% ao percentual do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Poder Executivo), bem como se considerado o encargo estimativo de 30% referente a contribuição ao RGPS + FGTS, ter-se-ia que adicionar outros R\$ 78,425 milhões ao valor (equivalentes a um acréscimo de 0,3991% ao percentual atribuído ao Poder Executivo.

Assim, haja vista permanecer pendente de julgamento nesta Casa o Recurso nº 1301713-5, entendemos que o estado deveria, enquanto mantido esse “status”, contabilizar em apartado os repasses direcionados a gastos com pessoal pelas Organizações Sociais (frente ao restante dos recursos repassados) para fins de proporcionar um melhor acompanhamento desse adicional potencial de comprometimento da RCL estadual com despesas de pessoal, mesmo que permaneça, nesse ínterim, não inserindo tais despesas no cálculo definido pelo art. 18 da LRF.

b) Profissionais de saúde custeados sob regime de plantão

Outro exame de modificação potencial do percentual de comprometimento das despesas de pessoal ocorre quando verificamos a questão dos plantonistas dessas mesmas áreas de saúde. Em recente Auditoria de Acompanhamento na Secretaria de Saúde do estado, efetuado por equipe de auditoria deste Tribunal, restou demonstrado que o valor empregado em 2015 para o custeio desses expedientes alcançou R\$ 136.321.170,25 milhões, dos quais R\$ 85,9 milhões apenas nos seis hospitais de grande porte estaduais (Hospital da Restauração, Getúlio Vargas, Barão de Lucena, Agamenon Magalhães, Otávio de Freitas e Hospital Geral do Agreste). Diante da contabilização efetuada²⁹, esses valores culminaram não integrando o cálculo das despesas de pessoal do Poder Executivo e, por conseguinte, do estado. Concluiu a referida equipe pela necessidade de inclusão de referidas despesas ao cálculo requerido pelo art. 18 da LC 101/2000. Os R\$ 136,32 milhões, sozinhos, tem efeito de acréscimo em 0,6938% no percentual de comprometimento da RCL para o Poder Executivo, efeito esse adicional ao veiculado no item “a” acima.

Em posicionamento efetuado pela SCGE por meio da Nota Técnica DOGP/COR 006/2015, aquela Contadoria Geral entendeu pela necessidade de inclusão dos valores pagos regularmente aos plantonistas no cálculo da despesa com pessoal do Poder Executivo.

Em resumo: em que pese a despesa líquida de pessoal publicada pelo Poder Executivo para o exercício de 2015 ter sido de R\$ 9,075 bilhões (46,19% da RCL), estando abaixo do limite máximo atribuído ao Poder Executivo, se a interpretação desta Casa for no sentido de que tenham de ser acrescidos os valores descritos às situações “a” e “b” acima indicadas, inclusive encargos, o Poder Executivo já estaria, mesmo em 2015, próximo ao limite de 49% definido em lei (48,61% aproximadamente).

O efeito da adição cumulativa dos dois fatores sobre os dados consolidados do estado seria de deslocar o percentual admitido pelo estado para o exercício de 2015, dos 55,77% publicados para um novo percentual consolidado de cerca de 58,19%.

²⁹ O Estado contabilizou na rubrica 3.3.90.36.35 (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Pessoas Físicas – Apoio administrativo, técnico e operacional) quando o mais adequado seria utilizar a rubrica 3.1.90.04.02 (Pessoal e Encargos Sociais – Contratação por Tempo Determinado – Outras Despesas Variáveis), que possibilitaria a inclusão dos valores no cálculo das despesas de pessoal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

5.8 Resultado Primário³⁰

Conforme informado pelo Demonstrativo do Resultado Primário (quadro 44 do Balanço Geral do Estado), relativo ao exercício de 2015, o Governo do Estado de Pernambuco apresentou, no citado exercício, superávit primário de R\$ 319,4 milhões e, como tal, conseguiu atender a Meta Fiscal fixada na LDO, que para 2015 definiu uma meta de superávit de R\$ 145.619.200,00 (limite mínimo a ser alcançado).

Deve-se ressaltar que a sistemática de aferição de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias desconsidera, na coluna das despesas, parte das despesas de capital no cálculo, notadamente aquelas incluídas no PPI (Programa Piloto de Investimentos). Essa previsão, na LDO, em nosso entendimento, deveria ser revista para os exercícios futuros, vez que diverge da metodologia preceituada pela STN (que não autoriza essa dedução). E de fato, a finalidade pretendida no cálculo do resultado primário é aferir o “*quantum*” de recursos que sobra para o ente para fins de amortizações de sua dívida contratual, sendo pouco efetivo, por exemplo, um cálculo que indica um resultado primário “positivo” (sugerindo que há saldo de recursos para amortização de dívidas) quando na prática tais recursos já foram consumidos pelo ente federativo no custeio de despesas de capital de outra espécie (a de investimentos). Essa desconsideração de despesas inseridas no PPI é inadmitida pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como no cálculo do resultado primário pactuado na meta 2 do Programa de Ajuste Fiscal (celebrado entre estado e União), a ser pormenorizado no item 5.10 deste capítulo.

De todo modo, quando da divulgação do Demonstrativo do Resultado Primário (na execução, portanto), o estado publicou o referido demonstrativo segundo as orientações proferidas pela STN (considerando também as despesas inseridas no PPI estadual). Em decorrência, utilizando o critério de aferição adequado, o estado informou haver obtido um resultado primário em valor superior ao estabelecido na referida meta, como adiante demonstrado:

Resumo do Demonstrativo do Resultado Primário

Em R\$

Especificação	Jan a dez de 2015	Jan a dez de 2014
Receita Primária Total (A)	27.090.224.928,40	26.451.351.787,67
Despesa Primária Total (B)	26.770.780.015,30	28.511.881.061,89
Resultado Primário (A-B)	319.444.913,10	-2.060.529.274,22
Meta Fiscal na LDO	145.619.200,00	603.610.300,00

Fonte: Balanços Gerais do Estado 2015 e 2014, quadro 44.

Com a perspectiva de aumento dos compromissos do estado com amortizações e juros de contratos da Dívida Contratual (a partir de 2017, sobretudo

³⁰ O resultado primário indica a compatibilidade dos níveis de gastos orçamentários do Estado (excetuando-se o pagamento dos serviços da dívida) com sua arrecadação (excetuando-se as de natureza financeira), ou seja, se as receitas fiscais líquidas são capazes de suportar as despesas fiscais líquidas. No caso da diferença entre as receitas e despesas mencionadas ser positiva, ou seja, se houver superávit, este deverá ser utilizado no pagamento da dívida pública, com vistas à redução do seu estoque, contribuindo assim para a gestão fiscal responsável, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

junto a BID e BIRD), a tendência é que as metas fiscais, a partir dali, sejam fixadas em patamar superior ao fixado na LDO 2015.

5.9 Resultado Nominal

O objetivo da apuração do Resultado Nominal é medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida³¹. Esse resultado representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior ao de referência.

ESPECIFICAÇÃO	SALDO		Em R\$
	dez/14	dez/15	
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	13.781.558.721,01	16.261.118.912,77	
DEDUÇÕES (II)	3.086.066.815,54	2.026.329.560,88	
Disponibilidade de Caixa Bruta	2.676.135.608,99	2.909.519.115,92	
Demais Haveres Financeiros	440.219.018,95	144.433.103,62	
(-) Restos a Pagar Processados	-30.287.812,40	-1.027.622.658,66	
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I-II)	10.695.491.905,47	14.234.789.351,89	
RECEITA DE PRIVATIZAÇÕES (IV)			
PASSIVOS RECONHECIDOS (V)	512.355.413,80	563.609.106,63	
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA (VI) = (III+IV+V)	10.183.136.491,69	13.671.180.245,26	
RESULTADO NOMINAL 2015	3.488.043.753,57		
META FISCAL FIXADA NA LDO PARA 2015	2.072.474.800,00		

Fonte: Demonstrativo do Resultado Nominal, Quadro 43 do Balanço Geral do Estado 2015

No modelo previsto no Manual dos Demonstrativos Fiscais 6ª edição, de autoria da STN, essa variação é efetuada pelo método denominado “abaixo da linha”, e pelo qual, a variação é medida³² do ano mais recente para o ano anterior (“b” – “a”), o que gera a situação segundo a qual resultados nominais algebricamente positivos demonstram, na verdade, elevações de dívida e não reduções desta. Portanto, o resultado nominal de R\$ 3,49 bilhões (em valor algebricamente positivo, portanto), exposto no demonstrativo acima, não ilustra uma redução de dívida fiscal líquida (que ao senso comum é que representa um fator positivo), mas sim uma elevação desta.

A partir do Anexo de Metas Fiscais constante da LDO 2014³³, constata-se, então, que antes do início do exercício, o Estado de Pernambuco admitia aumento de sua dívida fiscal líquida em R\$ 2,07 bilhões durante o exercício de 2015. A realização evidenciou um aumento da dívida em R\$ 3,49 bilhões, trazido no Demonstrativo do Resultado Nominal. Portanto, o Estado demonstrou não ter conseguido enquadrar-se no limite definido a esta meta.

De acordo com o demonstrativo analisado, o montante da dívida fiscal líquida do Estado saltou de R\$ 10,18 bilhões em 31/12/2014 para R\$ 13,67 bilhões em 31/12/2015, tendo sido verificado entre estes dois momentos uma variação de 34,25% a valores nominais.

³¹ Definição depreensível do item 03.05.02 do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (6ª edição).

³² Conforme verificado no item 03.05.06 “Instruções de Preenchimento”.

³³ Lei Estadual nº 15.090, de 16 de setembro de 2013.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Além da Dívida Fiscal do Estado, devem ser evidenciados, separadamente, no Demonstrativo do Resultado Nominal, os valores relativos ao Regime Previdenciário. O exercício de 2015 apresentou, a preços correntes, uma elevação de 14,12% da Dívida Fiscal Líquida Previdenciária do Estado, como pode se concluir no resumo a seguir:

Resumo da Dívida Fiscal Previdenciária		Em R\$ 1,00
Especificação	Jan a dez de 2013	Jan a dez de 2013
Dívida Fiscal Líquida Previdenciária	175.444.865.590,79	200.234.280.082,03

Fonte: Balanço Geral do Estado 2015, Quadro 43.

5.10 Programa de Ajuste Fiscal: Compromissos Assumidos com a União

Além dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo do Estado, por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal³⁴ (designaremos como PAF), assume compromissos com a União voltados ao equilíbrio das contas públicas, denominados como “metas de ajustes fiscais”³⁵. Esses compromissos assumidos têm influenciado diretamente a gestão fiscal do Estado, estando o seu acompanhamento sob a responsabilidade do Conselho de Programação Financeira do Estado.

O referido Programa sofre atualizações de metas – com intervalos normalmente anuais – por meio de revisões. O ano de 2015 sob análise foi pautado pela vigência de metas de ajustes fiscais definidas inicialmente através da 13ª Revisão do Programa, que redefiniu metas para o triênio 2015-2017. Tal revisão foi datada de 30/12/2015, sendo 05/02/2016 a data da sua publicação (ou última modificação), e estando disponível ao público no sítio eletrônico <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Programa-de-Ajuste-Fiscal.aspx>³⁶. Reproduzimos, a seguir, a avaliação efetuada pelo estado:

META 1: Relação DÍVIDA FINANCEIRA/RECEITA LÍQUIDA REAL < 1

Cumprida, haja vista que as dívidas financeiras³⁷ (cerca de R\$ 15,734 bilhões) não chegaram a ultrapassar o que o Programa qualifica como Receita Líquida Real³⁸ do exercício, quantificada pelo estado em R\$ 16,458 bilhões, tendo alcançado, contudo, 95,6% da RLR ao final do exercício. Ressalte-se a curva de crescimento do índice

³⁴ O Programa, iniciado em 1999, é parte integrante do Contrato STN/COAFI nº 007/97 contrato de renegociação da dívida do estado, firmado com o Governo Federal, no âmbito da Lei nº 9.496/97 (lei de consolidação, assunção e refinanciamento da dívida pública de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal com a União) e da Resolução do Senado Federal nº 66/98.

³⁵ Parte considerável das metas adota parâmetro de Receita Líquida Real, introduzido pela lei 9496/97.

³⁶ Dados definitivos.

³⁷ Para efeitos de metas do PAF, a SEFAZ contemplou o principal contabilizado de todas as dívidas contratuais, internas e externas, assumidas pela UG 290301 (não incluídas, assim, as vinculadas às UGs 420201 e 420801), bem como não incluiu as parcelas de juros dos financiamentos já incorporados ao passivo do estado nas contas 2.1.2.5 e 2.1.2.6.

³⁸ A RLR corresponde ao que sobra da receitas correntes + de capital realizadas, de fontes iniciadas por 0100, inclusive intraorçamentárias, após as transferências constitucionais a municípios (classificação 3.3.40.81.00), deduzidos ainda os valores repassados ao FUNDEB (conta 1.7.24.01.00), as receitas de operações de crédito (2.1.00.00.00), de alienação de bens (2.2.00.00.00), de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim de atender despesas de capital (2.4.70.00.00) e as transferências correntes SUS (1.7.21.33.00).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

experimentado em 2015 frente aos últimos exercícios: 58% (2011), 68% (2012), 76% (2013) e 87% (2014). A tendência acima constituída aponta para a possibilidade de não cumprimento da meta já em 2016 caso a taxa de câmbio do dólar americano em 31/12/2016 se mantenha próxima à taxa verificada ao final de 2015 (parte expressiva da dívida estadual é em contratos de financiamento externos, cujo saldo final é indexado à moeda americana).

META 2: Resultado Primário > R\$ 9,4 milhões

Cumprida, pois foi requerido um resultado primário positivo de R\$ 9,4 milhões, enquanto que o Resultado Primário verificado em 2015, segundo os parâmetros definidos no PAF, foi de R\$ 198,7 milhões.

Efetuosos testes por amostragem em despesas de 2015, não foram identificados eventos que pudessem cogitar de transposição indevida de despesas de competência 2015 para o exercício de 2016 (que poderiam tornar questionável o cumprimento da meta).

META 3: Despesas com funcionalismo público < 60% da Receita Corrente Líquida

Cumprida, pois as despesas com pessoal do Estado, segundo os critérios definidos no Programa de Ajuste Fiscal³⁹, somaram, em 2014, 54,30% da Receita Corrente Líquida, quando o limite autorizado foi de 60% (percentual atribuído ao estado avançou em relação a 2014, quando foi calculado um comprometimento de 53,04%).

Esse percentual está sujeito a ajuste caso o estado passe a incluir as despesas com profissionais de saúde lotados nas unidades de saúde estaduais submetidos a vínculos impróprios ou indiretos, tais como: funcionários de Organizações de Saúde e contratados de forma reiterada pelo estado sob o regime de plantão. Todavia, mesmo que incluídas as despesas desses vínculos, o percentual ajustado seria deslocado em cerca de 3 pontos percentuais, não ultrapassando os 60% da meta fiscal.

META 4: Receitas de Arrecadação Própria > R\$ 14,659 bilhões

Cumprida, pois a arrecadação própria do exercício (de R\$ 14,921 bilhões) ficou 1,78% acima da meta de R\$ 14,1659 bilhões definidos por ocasião da 13ª Revisão.

META 5: Outras Despesas Correntes < 49,03% da Receita Líquida Real e outras metas não percentuais

Cumprida, pois conforme avaliação do estado, segundo os parâmetros definidos na 13ª Avaliação do Programa de Ajuste Fiscal, as Outras Despesas Correntes⁴⁰ somaram R\$ 7,896 bilhões, representando 47,97% da Receita Líquida Real quantificada no período, o que indica que o estado conseguiu enquadrar-se na meta que lhe foi definida para o exercício de 2015.

³⁹ Percentual não é o mesmo do calculado pelo estado para fins de publicação do RGF, pois a base “Receita Corrente Líquida” sugerida no PAF traz composição diferente da proposta na LRF.

⁴⁰ O valor total contabilizado como Outras Despesas Correntes em 2015 atingiu R\$ 10,074 bilhões, mas para efeito do cálculo do PAF são desconsideradas as fontes 241, 242, 244, 261 e 271. Aplicado esse corte, o total é reduzido para R\$ 7,896 bilhões, para fins de cálculo da meta 5 do PAF.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

META 6: Despesas de Investimentos < 5,6% da Receita Líquida Real

Não Cumprida, pois, conforme informações do estado, as Despesas com Investimentos⁴¹ alcançaram R\$ 1,235 bilhão, o que dividido pela RLR do período perfaz o 7,5% da RLR do período, enquadrando-se, logo, acima do limite de 5,6% pactuado na 13ª Revisão para essa Meta 6. A meta, segundo definição em relatório da STN “consiste em limitar as despesas de investimentos e inversões aos percentuais da RLR indicados” (com vistas a não expandir em demasia o nível de endividamento).

Vale frisar que os conceitos de Resultado Primário e Receita Corrente Líquida possuem, para fins de aferição do PAF, metodologia de cálculo divergentes daqueles efetuados pelo Estado por ocasião da publicação dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária previstos na LRF⁴²:

Síntese da Avaliação das metas do PAF

Os dados e índices acima, quando tabulados, permitem uma visualização sintética dos itens atendidos e não atendidos pelo estado, no exercício e em exercícios anteriores. Esse quadro sintético era alimentado no Portal da Transparência Pernambuco até o exercício de 2012, passando a ser visualizado, a partir de então, apenas no sítio da Secretaria da Fazenda do estado⁴³. De toda forma, restou evidenciado que das seis metas fiscais imputadas ao estado, houve o não atendimento da meta 6 ali pactuada, sendo tal desempenho avaliado pela União em confronto com o alcance ou não das mesmas metas pelos demais estados da federação.

⁴¹ Para efeitos do cálculo do PAF foram considerados os Investimentos (conta 3.4.4.00.00.00; exceto fontes 241, 242, 244, 261 e 271) e inversões financeiras (conta 3.4.5.00.00.00; exceto fonte 241) menos despesas com amortizações efetuadas pela PERPART (conta 3.4.5.91.65.68).

⁴² O parâmetro RCL (Receita Corrente Líquida), definido pela lei 9.496/97, diverge da RCL introduzida pela Lei Complementar 101/2000. Logo, os dados apresentados são diferentes dos dados apresentados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal de 2015.

⁴³ <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Programa-de-Ajuste-Fiscal.aspx>